

# VU Research Portal

## Moraal en Macht

Huberts, Leo W.J.C.

2019

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Huberts, L. W. J. C. (2019). *Moraal en Macht: Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk*. Vrije Universiteit.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

prof.dr. L.W.J.C. Huberts

# MORAAL EN MACHT

Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk



prof.dr. L.W.J.C. Huberts

# MORAAL EN MACHT

Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk

Deze tekst is in verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van het afscheid als hoogleraar Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit te Amsterdam op 13 september 2019.

# Inhoud

Voorwoord	5
1 Inleiding: Macht en Moraal	6
2 Moraal en Ethiek en Integriteit	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Moraal en ethiek	7
2.3 Integriteit, integritisme en integriteitsschendingen	9
2.4 Integriteit van besturen en wat helpt (integriteitssysteem)	12
3 Macht en Invloed en Besluiten en Besturen	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Macht en invloed	15
3.3 Macht en invloed en besluitvorming	17
3.4 Macht en besturen = governance	18
3.5 Machtsverdeling: elitisme en pluralisme	20
3.6 Slot: invloed thema macht	21
4 Moraal van de Macht	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Moraal van de macht: Nederland in context	23
4.2.1 Geschiedenis	23
4.2.2 Internationaal	25
4.3 Moraal/integriteit van de minder machtigen	26
4.4 Moraal/integriteit van de macht: politiek en bestuur anno 2019	28
4.4.1 Wat mis gaat	28
4.4.2 Integriteitssysteem anno 2019	30
5 Macht van de Moraal	36
5.1 Inleiding	36
5.2 Doet moraal er toe in besluitvorming en governance	36
5.3 Doet moraal er toe in de wetenschap en op de universiteit	38
5.4 Wat conclusies	39
6 Tot slot	39
Dankwoord	40
Literatuur	42
Bijlage: Belangrijke begrippen over Moraal en Macht	48

## VOORWOORD

Waar gaat het om bij ‘Moraal en Macht’ en de ‘Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk’? Die thema’s staan centraal in dit boekje, als basis ook voor mijn afscheidsrede aan de VU (vrijdag 13 september 2019).

Wat doe je dan als vertrekkend hoogleraar, hoe vul je zo’n boekje en je afscheidsrede in? Ze zijn er in vele verschillende vormen. Terugkijken wil je, daarop reflecteren, vooruitkijken ook. Met aandacht voor onderzoek én onderwijs én management én de betrokkenheid bij de buitenwereld. Ook aandacht voor het vakgebied, de eigen thema’s en inhoudelijke passie, macht, politiek, integriteit, met aandacht voor de actualiteit, en dan ook nog een beetje begrijpelijk. Je wilt op voorhand veel te veel.

Terugkijken of vooruitkijken, het wordt een beetje beide... Ik besteed aandacht aan ethiek en integriteit (moraal) als ook aan macht en invloed. Die laatste concepten stonden centraal in mijn dissertatie en het onderzoek naar protest en pressie in Leiden, als ook eerder in mijn doctoraalscriptie in Nijmegen, en nog verder terug weer, in mijn politieke betrokkenheid in de jaren zeventig. Joop den Uyl, het kabinet Den Uyl van 1973-1977 had als motto de spreiding van kennis, macht en inkomen. Macht en invloed, wie heeft het voor het zeggen in politiek en bestuur, én hoe stel je dat vast? Intrigerende vragen die te veel uit mijn (en ons aller) zicht zijn verdwenen. Ik kom er op terug. Met hier natuurlijk ook aandacht voor ‘moraal’, voor ethiek en integriteit, de thema’s die in mijn VU-onderzoek centraal stonden, samen met vele anderen.

Dat leidt tot twee hoofdstukken over moraal en macht, met een nogal basaal, wat schools karakter. Tegelijk wellicht ook nuttig, als achtergrondinformatie en als opmaat naar de wat spannender vervolganalyse waarin macht en moraal verbonden worden, met dan aandacht voor de stand van zaken in ons bestuur en de bestuurskunde.

De keuze daarvoor heeft ook wel te maken met de betrokkenheid van master-studenten Bestuurskunde die deze periode starten met het vak ‘Bestuurskundige Theorieën’. De rede en dit boekje maken onderdeel uit van dat vak. Ik hoop dat de informatie over ‘macht’ en ‘moraal’ tot nadenken stemt over de betekenis daarvan voor onze pogingen vanuit de bestuurskunde het (openbaar) bestuur (governance) te kunnen beschrijven, begrijpen en verklaren én bij te dragen aan de verbetering daarvan.

Ik sluit af met een dankwoord.



# 1 INLEIDING: MACHT EN MORAAAL<sup>1</sup>

Dit beknopte boekje gaat in op de thema's die vanuit de titel 'Moraal en Macht' voor de hand liggen.

Eerst de basics over 'Moraal' of beter over moraal, ethiek en integriteit. Met een schets van de basisbegrippen, hun betekenis en relatie en tot slot de verbinding met governance. Waar draait het om, wat gaat er mis, wat moet je op orde hebben om integriteit te beschermen en integriteitsschendingen tegen te gaan?

Daarna volgt een basaal hoofdstuk over 'Macht' of beter over 'Macht en invloed'. Het duo dat me lang intrigeerde en dat ik opnieuw oppak. Dat vergt wel uitleg en verheldering, ook van begrippen en kennisgebieden die er direct mee verbonden zijn: besluitvorming en besturen ofwel governance. Elitisme en pluralisme komen voorbij als prominente visies op de machtsverdeling. Afsluitend sta ik wat explicieter stil bij de aandacht voor macht in ons denken over en onderzoek naar besluitvorming, besturen, governance. Dat kan beter...

Die twee inleidende hoofdstukken bevatten de achtergrondinformatie voor de vervolganalyse waarin macht en moraal verbonden worden.

In hoofdstuk 4 gaat het vervolgens over de 'moraal van de macht', toegespitst op Nederland. Wat zien we terugblikkend, hoe zit het met corruptie en integriteit vergeleken met andere landen? Daarna over naar nu, naar de moraal en integriteit van de macht en de machtigen. Speelt het een rol of gaat het om praatjes voor de vaak en de publieke tribune? Dezelfde vraag is intrigerend maar wordt nooit gesteld met betrekking tot de integriteit van de niet of weinig machtigen.

Erna is er aandacht voor ons landelijke 'integriteitssysteem'. Hoe doen we het met zijn allen, hebben we het een beetje op orde? Ik ben daar kritisch over.

Het vijfde hoofdstuk gaat dan logisch over de 'macht van de moraal'. In hoeverre doet moraal ertoe in ons aller denken en handelen? En hoe zit het met de betekenis in beleid en bestuur c.q. governance en besluitvorming? Een korte zoektocht levert een nog erg onaf beeld, zo besef ik. Wel ook een agenda voor ons bestuurskundig onderzoek. Met tot slot een kort uitstapje naar de wetenschap en de universiteit zelf en een -nog korter- slotwoord.

---

<sup>1</sup> Ik bouw hierbij natuurlijk voort op veel 'eigen' werk (met veel anderen). Ik kopieer af en toe zonder schroom delen van eerder werk. Dat moet hier natuurlijk wel passen, met dus regelmatig wel enig redigeren, actualiseren en vertalen van oude teksten, maar voor zover ze adequaat zijn, vind ik het onzinnig om ze te herzien vanwege 'plagiaatscanners'. Wel past natuurlijk een adequate en regelmatige verwijzing naar het oorspronkelijke werk.

## 2 MORAAL EN ETHIEK EN INTEGRITEIT<sup>2</sup>

### 2.1 Inleiding

Waar gaat het om bij de moraal, ethiek en integriteit in ons bestuur? Daar heb ik samen met vele anderen de laatste jaren nogal wat over geschreven met hier de poging de kern ervan te verduidelijken. De opbouw is simpel. Ik start met ‘moraal’ en ‘ethiek’ met een korte typering van de inhoud daarvan. Relevant ook om te verduidelijken waarom het gaat bij integriteit, feitelijk het kernbegrip in veel van mijn onderzoek, met daarin centraal de geldende morele waarden en normen voor het besturen. De vraag wanneer het nu echt gaat om (iemand)s integriteit roept nogal wat discussie op, ook omdat vermoedens en beschuldigingen van integriteitsschendingen diep ingrijpen, het hart van iemands functioneren raken. Enige aandacht voor die schendingen is dan van belang, als ook voor het begrip integritisme. Het hoofdstuk eindigt met informatie met betrekking tot wat we wel ‘integriteitssystemen’ noemen: wat helpt, wat moet je op orde hebben als organisatie om integriteit te koesteren en schendingen tegen te gaan.

### 2.2 Moraal en ethiek

Over alle begrippen die we in de sociale wetenschappen gebruiken wordt verschillend gedacht en nogal wat af gediscussieerd. Dat zij zo. Ter verduidelijking start ik in dit boekje nogal eens met de ‘wikipedia’ omschrijving. Immer betwist, nimmer als basis voor de eigen omschrijving, maar m.i. wel nuttig als startpunt voor reflectie, dit digitale ‘woordenboek’.

Moraal (of zeden) is daarin het geheel van handelingen en gedragingen die, in een maatschappelijke context, als correct en wenselijk worden gezien.<sup>3</sup>

Hier dus ‘correct en wenselijk’ centraal, nogal algemeen, de literatuur preciseert (Van Willigenburg et al., 1999: 10-15). Het morele verwijst naar ‘goed en kwaad’, naar wat hoort en niet hoort. Morele maatstaven hebben betrekking op menselijk handelen en menselijke relaties en kenmerken zich door hun bindingskracht en het sociale karakter. Dat sluit aan bij de interpretatie van bijvoorbeeld Kaptein en Wempe (2002: 40-41) vanuit de bedrijfsethiek. Morele oordelen worden gekenmerkt door normativiteit (gaat om goed- of afkeuring), algemeenheid (ze gelden steeds voor dit soort situatie), ze wekken gevoelens van schaamte of trots op, het gaat om bewust handelen en attitudes, het gaat om (de belangen van) andere mensen en het gaat om fundamentele belangen.

---

<sup>2</sup> Als aangekondigd bouw ik voort op veel eerder werk. Hier met name mijn oratie (Huberts, 2005), het hoofdstuk uit het handboek (Huberts, 2012) en het boek dat poogt een overzicht te bieden van het thema *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go* (2014). Daarnaast kopieer ik uit een eerdere korte notitie voor studenten Bestuurskundige Theorieën over het thema.

<sup>3</sup> <https://nl.wikipedia.org/wiki/Moraal> (16-8-2019).

Het 'morele' heeft betrekking op het goede, juiste, op wat hoort en niet hoort in het sociale verkeer en dat met grote betekenis en (gedeelde) zeggingskracht.

Ethiek gaat over de (wetenschappelijk) reflectie op morele waarden, normen, beginselen. Diverse relevante benaderingen of theorieën bestaan, ook voor macht en governance. Waar letten we dan op bij good and bad, right and wrong governance?

Drie benaderingen domineren (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013)<sup>4</sup>.

1 Gevolgen-ethiek: centraal staan de gevolgen van het handelen; welke resultaten worden gerealiseerd (outcome van governance). Met meeste geluk/nut voor allen?<sup>5</sup>

2 Plichten/normen ethiek (deontologisch): centraal de normen, plichten, principes die gelden voor het handelen

3 Deugdenethiek (character/intention actoren); normen m.b.t. de persoon/organisatie waarom het gaat (virtues/deugden).

De drie benaderingen zijn van groot belang voor ons nadenken over de ethiek van het besturen (de moraal van de macht). Samengevat, in omgekeerde volgorde: kijken we vooral naar de ethische kwaliteit van 1 de betrokken actoren ('wie'), 2 het handelen van die actoren (het 'hoe') of naar 3 wat die actoren realiseren in beleid en samenleving (het 'wat')?

Immer een onderscheid om goed voor ogen te houden. Ook omdat het ethische discussies nogal eens verheldert, met dan felle debatten waarbij de een de nadruk legt op de gevolgen (militair ingrijpen in een ander land bespaart duizenden mensenlevens) en de ander op de normen en principes die gelden (ingrijpen pas toegestaan na toestemming van de VN, om internationale anarchie en chaos te voorkomen).

Ethiek en moraal spelen immer een rol, in alle fasen en onderdelen van het besturen, óók in het nadenken over de 'output' (het beleid) en de 'outcome' (gevolgen in de samenleving) van ons bestuur. Dan gaat het om 'beleidsethiek', om cruciale morele of ethische afwegingen wat betreft de inhoud. Denk hierbij bijv. aan discussies over vraagstukken als euthanasie cq. 'levensbeëindiging' (wat is ethisch verantwoord?), maar ook aan de gevolgen van het beleid voor de samenleving die worden beoogd (rechtvaardigheid, duurzaamheid etc.). Dan staat de 'gevolgenethiek' centraal.

Maar de moraal en ethiek van besturen betreft ook de 'throughput': op welke wijze de 'governance' verloopt, hoe politici, ambtenaren, maatschappelijke

---

<sup>4</sup> Een standaard onderscheid dat je overal terugziet. Soms met enige aanvulling (zorgethiek / ethics of care bv.). Ik verwijs hier naar Lawton, Rayner en Lasthuizen (2013) omdat het daarbij gaat om een heldere inleiding die we eerder ook gebruikten als literatuur voor studenten.

<sup>5</sup> Het 'goede leven'? (Verbrugge, Buijs & Baardewijk, 2018).



organisaties en burgers handelen om te komen tot oplossingen en beleid. Het proces, het handelen staat dan centraal, met ook daarvoor morele vereisten. Daarop duidt in de kern het begrip integriteit: het *handelen* overeenkomstig de geldende morele normen en waarden. Daarmee zijn we bij integriteit beland.

### 2.3 Integriteit, integritisme en integriteitsschendingen

Ook ‘integriteit’ wordt in de wetenschap op nogal wat verschillende manieren geïnterpreteerd en gedefinieerd.<sup>6</sup> Vanuit de literatuur kwam ik eerder tot eerst zes en later acht visies op integriteit. De tabel geeft een overzicht.

Tabel 1: *Visies op integriteit*

- 1 heelheid (consistent, consequent)
- 2 passend, één met de omgeving
- 3 professionele verantwoordelijkheid
- 4 moreel reflecteren en handelen
- 5 aantal waarden (bv. onkreukbaarheid)
- 6 overeenstemming wet, regel, code
- 7 overeenstemming met geldende morele waarden en normen
- 8 exemplarisch moreel gedrag

Daar valt veel over te zeggen, vanuit het onderzoek naar en de theorievorming over integriteit, maar ook vanuit de interpretaties die in de praktijk van het (openbaar) bestuur figureren. Heelheid ofwel consistent en consequent handelen, met zeggen wat je denkt en doen wat je zegt, komt dan vaak terug. Idem interpretaties vanuit de praktijk in de zin van ‘zelfreflectie, in de spiegel kijken en dan wat je doet moreel kunnen verantwoorden’ of iets breder ‘je handelen kunnen verantwoorden in de krant van morgen’.

Gegeven de vele visies is immer relevant voor de discussie dat duidelijk is wat onder integriteit wordt verstaan. Dan levert nadenken over de vraag wie in Nederland en daarbuiten de meest en minst integere politici zijn, nogal eens boeiende discussies op over de eigen visie op integriteit... Gaat het vooral om heelheid, zeggen wat je denkt en doen wat je zegt als politicus..? Met Trump en Poetin en Wilders als boeiende voorbeelden? Of missen we dan iets? Bijvoorbeeld de relatie met de morele dimensie en de geldende moraal?

Ik kom van daaruit tot de keuze in onderzoek dat het bij integriteit gaat om handelen in overeenstemming met de geldende morele waarden en normen. Erg relevant is dan wel wat ‘geldend’ is en waarom het bij ‘morele’ normen en waarden gaat.

---

<sup>6</sup> Zie Huberts (2012, 2014), Musschenga (2012), Van Tongeren (2012).

Bij ‘moreel’ gaat het om nogal wat. Gaat over het goede, juiste, over wat hoort en niet hoort, gedeeld en met zeggingskracht. Gaat ook om relevant of geldend of gedeeld.<sup>7</sup> Wat is de norm vanuit wet en code, wat vinden relevante publieken ervan (collega-professionals, partij, organisatie, burgers). Integer handelen vereist daarmee niet alleen heelheid, niet alleen voldoen aan de eigen moraal, maar handelen overeenkomstig de morele maatstaven die gelden.

Integritisme is dan een aanvullend concept (Huberts 2005) dat relevant lijkt. Het begrip ‘integritisme’ verwijst naar het te breed oprekken van integriteit en zaken ten onrechte tot integriteitss kwesties rekenen. Integriteit gaat om het voldoen aan de geldende morele waarden en normen. Dat raakt aan de kern of ziel van iemands handelen. Daarom past, wanneer iemands integriteit ter discussie wordt gesteld, uiterste zorgvuldigheid. We maken allemaal fouten, doen domme dingen, maar wanneer het ‘i-woord’ op tafel wordt gelegd, moet het gaan om handelen dat moreel niet deugt, dat ingaat tegen de geldende morele waarden en normen. Bovendien is er ook altijd het gevaar van veralgemeniseren: gaat het om een concrete handeling of, meer algemeen, om twijfel over de integriteit van de persoon, de functionaris of, nog breder, de organisatie waar iemand deel van uitmaakt?

Conflicten over het beleid, onvrede over iemands functioneren, gebrekkige steun en vertrouwen, ze horen bij het politieke en bestuurlijke proces. Dát vertalen in twijfel over de integriteit van (meestal) politieke tegenstanders is dubieus, vergt iets anders: handelen in strijd met de morele maatstaven (bv. oneigenlijke privébelangen of intimidatie en discriminatie).

Het nadenken over integriteit wordt verhelderd door erbij te betrekken waarom het gaat bij gedrag dat strijdig is met de geldende moraal. Dan gaat het om corruptie<sup>8</sup> en fraude, maar ook om andere integriteitsschendingen. Het rijtje is wel bekend en volgt hieronder in ietwat herziene vorm (met hier steeds een korte typering).

Tabel 2: *Integriteitsschendingen*

- 1 Corruptie: omkoping (gebruik van publieke positie of macht voor zelf-bevoordeling via derden)
- 2 Corruptie: favoritisme (gebruik van positie of macht voor

---

<sup>7</sup> Immer telt dan de vraag hoe je er achter komt wat de geldende moraal inhoudt. Zie ook eerder over Hoetjes (1982: 27-31) en de ‘vindplaatsen’ voor de moraal in historisch onderzoek. Ook nu past nadenken over het expliciteren van wat geldend is. Ik refereer dan vaak aan de ‘relevante publieken’ die daarna genoemd worden.

<sup>8</sup> Hier als type integriteitsschending. Wel relevant te vermelden dat ‘corruptie’ in de internationale literatuur vaak het centrale begrip is (met dan soms wel een erg brede omschrijving tot aan ‘bad government’ aan toe). Zie Anechiarico (2017); Graycar (2011).

bevoordeling van familie, vrienden, partijgenoten) met drie vormen:  
nepotisme= familie bevoordelen, cronyism= vrienden bevoordelen,  
patronage= partijgenoten bevoordelen.

3 Fraude of diefstal (ten eigen bate, van organisatie, niet van externen - greep uit de kas)

4 Dubieuze giften of beloften: vorm van belangenverstrengeling cq. mogelijk oneigenlijke invloed door belofte of gift vanuit (mogelijk) belanghebbenden.

5 Onverenigbare functies en bindingen: vorm van belangenverstrengeling cq. mogelijk oneigenlijke invloed door belangen vanuit andere functie of (ver)binding.

6 Misbruik van bevoegdheden (geldt in algemene zin voor vele schendingen; hier gaat het om oneigenlijk gebruik van publieke macht/ bevoegdheden voor onterechte doelen, ook om misbruik ten behoeve van het organisatiebelang ('noble cause corruption').

7 Misbruik of manipulatie van informatie (incl. liegen en lekken)

8 Wanprestatie en verspilling (plichtsverzuim, luiheid, afwezigheid, onnodig verspillen...)

9 Ongewenste omgangsvormen en bejegening (in functie, incl. intimidatie, discriminatie)

10 Wangedrag in de privésfeer: gaat om schendingen buiten werk/functie, in de 'privé-sfeer' (breder dan 'vrije tijd'), inclusief in activiteiten en werk los van de functie.

Welke (morele) waarden zijn bij die schendingen in het geding? En hoe verhouden die zich tot de waarden die in de verschillende visies op integriteit centraal staan?

Ik ben daar niet uit (Huberts, 2019). Met m.i. een brede en een meer specifieke interpretatie van integriteit op tafel. Betreft integriteit de 'morele kwaliteit' van bestuurlijk en politiek handelen in algemene zin, of gaat het bij integriteit om een specifieke morele waarde, te midden van andere? In dat laatste geval zou centraal staan dat het gaat om het handelen vanuit het publieke belang (geen oneigenlijke 'privé-belangen' in brede zin), als ook om hoe wordt gehandeld, 'omgangsvormen', zonder intimidatie, discriminatie e.d.

### *Integriteit en goed besturen*

Het voorgaande heeft ook te maken met de vraag hoe integriteit zich verhoudt tot de vele waarden die worden genoemd in de literatuur en praktijk m.b.t. goed besturen.<sup>9</sup> Daartoe behoren waarden die onderdeel uitmaken van integriteit,

---

<sup>9</sup> Zie bijv. Addink (2010) en Paanakker, Masters & Huberts (2019), maar met name ook het werk van Gjalte de Graaf met De Graaf (2015, 2016), De Graaf & Paanakker (2015), De Graaf, Huberts & Smulders (2016), Met boeiende vragen en veronderstellingen over conflicteren publieke waarden en goed besturen (Overeem, 2018). Meer dan relevante thematiek, ook in dit seculiere tijdperk (Boutellier, 2019) en die blijft in dit boekje - zo besef ik - schromelijk onderbelicht.

zoals heelheid (zeggen wat je denkt, doen wat je zegt) en onkreukbaarheid (publieke belang voorop). Maar ook wel andere waarden zoals effectiviteit (daadkracht) en democratie en responsiviteit (doen wat burgers willen). Lastig is dan dat het bij die andere waarden ook wel gaat om wat gezamenlijk gedeeld wordt m.b.t. ‘goed en kwaad/ right and wrong’ politiek en bestuurlijke functioneren. Dat komt ook naar voren bij de integriteitsschendingen die werden onderscheiden. ‘Verspilling en wanprestatie’ verwijzen naar niet doeltreffend en doelmatig functioneren bijv. Maar niet elk ondoelmatig handelen is niet integer handelen... Voor de interpretatie van ‘integriteit’ in de context van goed besturen levert dat intrigerende vragen op.

## **2.4 Integriteit van besturen en wat helpt (integriteitssysteem)**

In het voorgaande ging het nogal algemeen over een aantal centrale begrippen met vooral aandacht ook voor integriteit, feitelijk ook al wel toegespitst en verbonden met de integriteit van ‘besturen’. In het volgende hoofdstuk ga ik nader in op dat ‘object’, op bestuur en besturen (governance), maar hier past ook de vraag wat helpt - ook vanuit de voorgaande visies- om integriteit te beschermen en integriteitsschendingen tegen te gaan.

De laatste jaren proberen we daar via onderzoek een beter beeld van te krijgen, als ook via de uitwisseling in netwerken met veel betrokkenen op dit thema in de publieke én de private sector. Dan gaat het om inzichten met betrekking tot het ‘integriteitssysteem’ op verschillende ‘niveaus’. Er is boeiend onderzoek naar ‘landelijke integriteitssystemen’<sup>10</sup>, maar ik concentreer me hier op het meso- of organisatieniveau.

De literatuur over ‘wat helpt’ is omvangrijk en divers, met vele relevante bijdragen. Wij kiezen voor het begrip integriteitssysteem, maar dezelfde vragen komen terug onder noemers als ‘integriteitsmanagement’, ‘integriteitsbeleid’, ‘stimuleringskader integere organisatie’, ‘ethische infrastructuur’.<sup>11</sup> Met daarover en ernaast ook nogal wat (toegepast) onderzoek waarin wordt beschreven en geëvalueerd wat een organisatie doet m.b.t. integriteit (ook in thesisonderzoek, recent bijv. naar banken, gemeente, ouderenzorginstanties en politieke partijen<sup>12</sup>). Wat hebben ze, wat missen ze, wat zijn de ervaringen?

---

<sup>10</sup> Pope (2000). Zie ook Slingerland, Six & Huberts (2012) en Huberts et al. (2014).

<sup>11</sup> Zie De Jong, Jeurissen & Odijk (2014) m.b.t. Stimuleringskader Integere Organisatie, over integriteitsmanagement Maesschalck en Bertók (2009) en Menzel (2016), ethische of integriteitinfrastructuur (BIOS, 2018), organisatie integriteit (Hoekstra, Kaptein & Van de Burg (2010), over wat helpt: Huberts, Six, van Tankeren, van Montfort & Paanakker (2014). En m.b.t. corruptiebestrijding Andersson & Anechiarico (2019).

<sup>12</sup> Helaas wat te veel om op te noemen in dit korte boekje. Zie als voorbeelden Chaudry (2018), Sanli (2019) en Bus (2019) als ook het artikel van Van Montfort, Ogric & Huberts (2018).

Vanuit de literatuur en eerder onderzoek valt een model of kader te construeren met elementen die ik hieronder samenvat. Steeds komen die onderdelen terug, soms meer, soms minder gedetailleerd, maar de kern blijft in onderzoek naar de publieke en de private sector heel aardig overeind.

Wat vormt de kern van een integriteitssysteem, van ‘het geheel aan initiatieven, activiteiten en organisaties gericht op het beschermen van integriteit en het tegengaan van integriteitsschendingen van een organisatie’?

Ik vat de elementen samen, in telegramstijl, wat is nodig?

- 1 Aandacht voor integriteit op alle niveaus, leiding en uitvoering
- 2 Duidelijkheid over de betekenis en invulling integriteit
- 3 Ethisch leiderschap met goede voorbeeld geven én aandacht in beleid
- 4 Balans in aanpak: *compliance* en *value based* (aandacht voor bewustzijn en voor risico's en schendingen)
- 5 Methoden en instrumenten op orde (en bekend bij medewerkers), met diverse elementen: gedragscode, regelingen voor bv. giften, nevenfuncties en onkosten declareren, aandacht in personeelsbeleid incl. selectie en evaluatie medewerkers (hrm), integriteitstrainingen/ moreel beraad, vertrouwenspersonen, heldere procedures adviseren over en melden van schendingen en vervolgen in onderzoek, eenheid/functionaris voor integriteit
- 6 Kritische reflectie op wat er vooral toe doet, werkt, vanuit de (eigen) organisatie.

Ik ben zelf wel positief over de pogingen de hoofdlijnen van een integriteits-systeem op een rij te krijgen, als ook over de zeggingskracht van dat kader voor onderzoek en beleid maken.<sup>13</sup> Later pas ik dit toe op de vraag of we het landelijk in ons politiek en bestuur wel op orde hebben.

---

<sup>13</sup> Met boeiend onderzoek in hoeverre de onderdelen van dat systeem worden (h)erkend en aanwezig zijn binnen talrijke organisaties. Zie de noot hiervoor. Als ook: Talsma, Hoekstra & Zweegers (2017).

## 3 MACHT EN INVLOED EN BESLUITEN EN BESTUREN<sup>14</sup>

### 3.1 Inleiding

Macht en invloed, het thema intrigeert me, ook al kwam ik er de laatste decennia in onderzoek niet of nauwelijks aan toe. Wel in mijn doctoraalscriptie en proefschrift over de invloed van protest en pressie, en in de beginfase aan de VU met o.a. mooie samenwerking met collega's in onderwijs en met Jan Kleinnijenhuis een boek over het thema macht en invloed en het meten ervan (1994), plus het NWO project en onderzoek van Klaartje Peters (1999) naar macht en invloed op beslissingen van de rijksoverheid. Daar bleef het bij, wel jammer in mijn ogen, vanuit het besef dat macht en invloed voor de bestuurskunde en zeker de politicologie erg relevant zijn, maar ook vanuit de maatschappelijke relevantie.

Visies op macht en invloed komen aan bod (§ 3.2), met de keuze dat het gaat over (het vermogen om) effecten (te) bewerkstelligen, je zin door te zetten, je belangen te laten zegevieren. Dat gebeurt in besluitvormingsprocessen, met als centrale vragen 'waarover gaat het' (agenda), wat valt er aan te doen, wat wordt er besloten te gaan doen en hoe wordt dat uitgevoerd? Daarop richt zich het besluitvormingsonderzoek met een overzicht van benaderingen in paragraaf 3.3.<sup>15</sup>

Aandacht besteden aan het verloop van besluitvormingsprocessen roept bijna als vanzelf de vraag op naar de relatie met beleidsvorming en -breder- besturen. Zo kom ik bijna vanzelf op een begrip dat alomtegenwoordig is in de bestuurskunde, het buzzword van de laatste jaren: governance. Hieronder volgt een korte duiding van dat fenomeen en de vele benaderingen (met ook wel wat aandacht voor macht en invloed: § 3.4).

Daarna staat macht in de politieke en bestuurlijke en maatschappelijk praktijk meer centraal. Welke visies bestaan er vanuit onderzoek op macht en invloed in onze samenleving? Elitisme en pluralisme komen dan terug, maar ook de vraag wat onze kennis anno 2019 zegt over wie bepaalt wat er gebeurt, welke belangen worden gekoesterd en welke veronachtzaamd (§ 3.5). Wat is de invloed van het machts Thema op ons denken en onderzoeken, wie neemt het mee, wat daarvan te denken?

---

<sup>14</sup> Als aangekondigd bouw ik voort op veel eerder werk. Hier met name uit het verre verleden: het inleidende hoofdstuk uit de bundel 'Methoden van Invloedsanalyse' (Huberts & Kleinnijenhuis, 1994b) en een recente toelichting voor studenten over besluitvormingstheorieën.

<sup>15</sup> Hiervoor als basis de genoemde tekst voor de colleges die ik vorig jaar hierover mocht geven, startend vanuit Allison's 'Essence of Decision' (1971).

### 3.2 Macht en invloed

Waar gaat het om bij macht en invloed?

Ik begin weer met wikipedia voor een eerste typering, vanuit de sociale wetenschappen.<sup>16</sup> Macht -zo lees ik daar- kan verwijzen naar “effect uitoefenen op anderen” en politieke macht is “de mate waarin invloed wordt uitgeoefend door een persoon of organisatie op een andere persoon of organisatie”.

Dat sluit ook wel aan bij visies vanuit de literatuur op macht en invloed.

Teruglezend zag ik tot mijn schrik dat ik zelf eerder macht en invloed als (bijna) synoniemen zag. “In een relatie tussen de actoren A en B heeft A macht over of invloed op B indien zijn aanwezigheid, denken of doen A’s belangen of doeleinden meer te dienen dan B zonder A gedaan zou hebben” (1988: 20).

Later ben ik overgestapt op het duidelijker scheiden van de twee, beïnvloed door (oud) VU-collega’s, met namen door Gijs Kuypers (1973).

De macht van een actor wordt door Kuypers (1973: 86) gedefinieerd als 'het min of meer duurzaam vermogen van een persoon of van een groepering, om één of meer andere personen ertoe te bewegen, iets te denken of niet te denken, of iets te doen of niet te doen'. Invloed van een actor op een andere actor is: 'het effect dat de aanwezigheid of de aanwending van macht van eerstgenoemde actor heeft op het denken of doen van laatstgenoemde'.

Macht (*power*) is volgens Kuypers een vermogen. Wordt met dat vermogen effect bewerkstelligd, dan is dat invloed (*influence*).

Er zijn ook andere opvattingen over de kern van het verschil. Dan gaat het bij macht bijv. om het toepassen van negatieve sancties (berokkenen van nadeel) en bij invloed om positieve sancties (voordeel bieden). Of bij macht om ingrijpende consequenties voor de ander en bij invloed om meer beperkte gevolgen.

Ik kies als gezegd voor macht als het vermogen invloed uit te oefenen, effecten te bewerkstelligen in de lijn van de eigen doelen en belangen. Bij invloed gaat het om het effect op de feitelijke besluitvorming, in de lijn van de eigen belangen en voorkeuren.

Dat roept de vraag op naar wat het vermogen (macht) inhoudt. Kuypers (1973) noemde een scala aan machtsbronnen.<sup>17</sup> Met logisch de vraag welke middelen werken in welke situaties en omgevingen. Beschikken over relevante machts-

---

<sup>16</sup> <https://nl.wikipedia.org/wiki/Macht> (16-8-2019).

<sup>17</sup> Met 1 fysieke middelen: lichaamskracht, wapens, productiemiddelen, communicatiemiddelen; 2 rijkdom: inkomen en op geld waardeerbare eigendommen; 3 prestige: goede reputatie van een actor; roem, status, aanzien; 4 aantal: aantal personen of groepen dat wordt vertegenwoordigd; 5 vaardigheden: aangeboren of aangeleerde vermogens op enigerlei gebied; 6 kennis: informatie in brede zin (kennis van, over, weten); 7 affectie: sympathie welke een actor geniet, m.n. bij publiek (populariteit); 8 rechten: rechtens geldende bevoegdheden; 9 ideologische voorstellingen: algemeen aanvaarde denkbeelden over de (rechtvaardigheid) van de macht van een actor.

middelen is ook geen garantie voor succes cq. invloed in specifieke besluitvormingsprocessen.

Organisaties met veel relevante machtsmiddelen (zoals leden, geld, deskundigheid, prestige en relaties) weten regelmatig beoogde effecten te realiseren, maar onderzoek naar protest en pressie leert ook dat (veelal radicale) actie door groepen met weinig middelen invloed kunnen hebben.<sup>18</sup>

Bij machts- en invloedsonderzoek is wel van belang waarnaar we kijken, De discussies in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw over macht gingen ook over die invulling. Niet alleen kijken naar de slotronde in de besluitvorming meldden Bachrach en Baratz (1962), ook naar wie bepaalt waarover besloten gaat worden ('non-decisions'). Maar ook dat is beperkt, zo vervolgde Lukes (1974). Wie bepaalt wat mensen willen, de mechanismen van bewustwording en het tegengaan daarvan (non-actie), de derde dimensie.

Allemaal nuttige inzichten, ook wel direct samenhangend met de aard van de vraag die hier op tafel ligt. Wie heeft invloed in Nederland, is machtig? Dan is aandacht voor alle drie dimensies onvermijdelijk. De vraag naar de invloed van deelnemende actoren op concrete politieke beslissingen, is beperkt, maar relevant.

Voorwaarde is dan wel dat methoden bestaan om macht en invloed te meten. Dat is niet simpel, zeker niet met de definitie hierboven die verwijst naar effecten. Invloed meten betekent vaststellen welke actor effect had op de feitelijke besluitvorming, in de lijn van de eigen belangen en voorkeuren. Wie wist in welke mate de beslissing en het beleid naar zijn hand te zetten? Ofwel wie veroorzaakte de uitkomsten? Dan speelt volop het complexe vraagstuk van de 'causaliteit'. Er bestaan allerlei beelden over wat een oorzaak is. Mackie (1974) biedt naar mijn idee een concreet handvat voor invloedsonderzoek.<sup>19</sup> De 'intensieve procesanalyse' als onderzoeksmethode is daarop gebaseerd (Huberts, 1988), ook gebruikt in boeiend ander onderzoek. Klaartje Peters (1999) stelde vast hoe het zit met de invloed op rijksbeleid, Diana Marijnissen heel onlangs (2019) met de invloed van bedreigers op wethouders.<sup>20</sup> Daarnaast bestaan talrijke andere relevante methoden om invloed en macht te meten (Huberts & Kleinnijenhuis, 1994a), zoals de netwerkanalyse<sup>21</sup>, tijdreeks-

---

<sup>18</sup> Een van de conclusies ook in vroeger onderzoek naar protest en pressie: Van Noort, Huberts & Rademaker (1987).

<sup>19</sup> Een cruciaal en boeiend thema. Zie over causaliteit: Jacques Tacq (2011). Moet het bij een 'oorzaak' gaan om een 'noodzakelijke en voldoende' voorwaarde voor het effect? Of gaat het - mijn- idee op basis van Mackie (1974) om een noodzakelijk onderdeel van voldoende voorwaarden (INUS: insufficient but non-redundant part of a set, which is unnecessary but sufficient for the consequence).

<sup>20</sup> Voorbeelden uit eigen kring... Met ook wel enig onderzoek naar macht en invloed vanuit (o.a.) die procesanalyse door Arts (o.a. 1998) en Luitwieler (2009).

<sup>21</sup> De Volkskrant presenteert jaarlijks een op netwerkanalyse gebaseerde Top 200 van invloedrijkste Nederlanders van buiten de politiek (Dekker & Van Raaij, 2018).



analyse, reputatiemethode, machtsbalansanalyse, besluitvormingsmodel-analyse...

### 3.3 Macht en invloed en besluitvorming

De vraag naar macht en invloed is zeker van belang met betrekking tot beleid, beslissingen, besturen, besluitvorming. Dat brengt mij bij een andere oude liefde: besluitvormingstheorieën. Waar gaat het dan om, hoe kunnen we de uitkomsten begrijpen en welke rol speelt macht daarin?

Vorig jaar mocht ik daar nog een aantal colleges over geven, met ook aandacht voor het boek dat ik in mijn wetenschappelijke carrière met het meeste plezier las, Graham Allison's 'Essence of Decision', over beslissingen tijdens de Cuba-crisis.

Allison (1971) schetste drie benaderingen, manieren van kijken naar besluitvorming en de uitkomst daarvan. Wat kan de uitkomst verklaren? De belangen en voorkeuren van de deelnemende actoren, de regels en procedures die gelden of de macht en machtsmiddelen van de deelnemers? Alle drie immer relevant m.i.v. voor ons denken en onderzoek over besluitvorming.

Daarnaast en aanvullend bestaan ook andere visies en modellen. Daarin is er meer aandacht voor de psychologie van het proces en de persoonlijkheden van de betrokkenen.<sup>22</sup> Ook is er steeds meer aandacht voor irrationaliteit. De macht van 'neuro', we reageren en beslissen niet na denken over wat kan en wat goed is maar worden gebiased en beïnvloed voor onbewuste mechanismen (Tversky & Kahneman, 1974). Die zijn op hun beurt weer uitdagend voor het nadenken hoe ieder van ons dag in dag uit onbewust tot gedrag wordt verleid dat de verleider past (nudgen).<sup>23</sup>

Een ander model, het barrièremodel (Bachrach & Baratz, 1962) let vooral op de barrières die overwonnen moeten worden om invloed uit te oefenen op het proces en de uitkomst de besluitvorming.

Het stromenmodel (Kingdon, 1995) oppert twijfel over de kern: gaat besluitvorming over het vinden van oplossingen voor problemen of om actoren met oplossingen die op zoek zijn naar problemen om hun idee/belang aan te koppelen?

Tot zover een nogal korte als ook diverse en abstract geformuleerde typering van de wereld van de besluitvormingstheorieën, vooral via bronverwijzingen.

---

<sup>22</sup> Het persoonsgerichte perspectief, met aandacht voor emoties, intuïtie, karaktereigenschappen van beslissers: Noorderhaven (1995).

<sup>23</sup> Zie bijv. Tummers (2019) en over de verbinding van psychologie en bestuurskunde Grimmelikhuijsen et al. (2017).

Maar toch. Vele visies en interpretaties, maar er blijft m.i. staan dat ook temidden van barrières, stromen, belangen, regels en procedures, nudgen, irrationaliteit, persoonlijkheden en nog zo wat, de vraag telt wie uiteindelijk invloed uitoefende op de uitkomst van de besluitvorming en wie machtig is, cq. over de middelen beschikt de besluitvorming steeds weer te beïnvloeden.

### **3.4 Macht en besturen = governance**

Hoe zit het met het thema macht in ons boeiende hedendaagse delibereren over besturen ofwel governance?

Governance, is inmiddels een onvermijdelijk buzzword, internationaal en ook in Nederland, waar niemand meer omheen kan. Waar gaat het dan over?

Wikipedia<sup>24</sup> is niet bepaald duidelijk.. “Governance is een oorspronkelijk Engelstalig begrip dat duidt op de handeling of de wijze van besturen, de gedragscode, het toezicht op organisaties. Het wordt in verband gebracht met beslissingen die verwachtingen bepalen, macht verlenen of prestaties verifiëren. Het bestaat ofwel uit een afzonderlijk proces ofwel uit een specifiek deel van management- of leiderschapsprocessen.”

Hoera dan voor Engelstalig Wikipedia<sup>25</sup> “Governance comprises all of the processes of governing – whether undertaken by the government of a state, by a market or by a network – over a social system (family, tribe, formal or informal organization, a territory or across territories) and whether through the laws, norms, power or language of an organized society. It relates to “the processes of interaction and decision-making among the actors involved in a collective problem that lead to the creation, reinforcement, or reproduction of social norms and institutions”.

Ook in de literatuur<sup>26</sup> worden veel van die elementen genoemd, met talrijke beelden over de betekenis van governance. Een indrukwekkend mozaïek van begrippen met typen en aspecten van governance is terug te zien: network governance, regulatory governance, participatory governance, multilevel governance, metagovernance, collaborative governance, emerging governance, improviserend besturen, veerkrachtig (resilient) bestuur, plus ‘intelligent modes of non-perfect responses’ op imperfect governance ...

Steeds wordt wel beklemtoond dat het oppakken en aanpakken van maatschappelijke problemen anno nu meer dan vroeger verloopt met veel meer actoren en niet alleen vanuit politiek en overheid, maar ook vanuit maatschappelijke organisatie en het bedrijfsleven.

---

<sup>24</sup> <https://nl.wikipedia.org/wiki/Governance> (25-8-2019).

<sup>25</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/Governance> (25-8-2019).

<sup>26</sup> O zo veel bronnen denkbaar... Zie bijv. Frederickson et al. (2016) met daarin H9: Theories of Governance’ pp. 219-244, maar ook Kettl (2015), Fukuyama (2016) en vanuit de VU Boutellier en Trommel (2017), Trommel (2018), Bannink en Trommel (2019) en Bannink (2019).

Dat hangt samen met de maatschappelijke vraagstukken van nu, zo wordt nogal eens gesteld. Met dan ‘wicked problems’ in de ‘laatmoderne liquid society’ nogal eens als denkkader op de achtergrond.

Ten dele begrijpelijk, maar het roept voor mij als simpele bestuurskundige ook vragen op.

Waar gaat het precies om bij ‘wicked problems’? Wikipedia meldt “A wicked problem is a problem that is difficult or impossible to solve because of incomplete, contradictory, and changing requirements that are often difficult to recognize. It refers to an idea or problem that cannot be fixed, where there is no single solution to the problem. (-) Another definition is ‘a problem whose social complexity means that it has no determinable stopping point’”. Wiki Nederland<sup>27</sup>

meldt “een ongestructureerd probleem (Engels: wicked problem) is een probleem dat moeilijk of onmogelijk oplosbaar is door onvolledige, tegenstrijdige en veranderende voorwaarden voor probleemoplossing die veelal moeilijk te identificeren zijn”. Daar wordt ‘wicked’ vertaald als ‘ongestructureerd’. Er bestaan veel meer en mooiere vertalingen van ‘wicked problems’: de problemen zijn venijnig, lastig, taai, echt lastig, ontembaar. Ook de visies op het fenomeen verschillen nogal (zie bijv. het recente overzicht in Termeer, Dewulft & Biesbroek (2019), met ook een bijdrage van Bannink en Trommel (2019) over ‘Intelligent modes of imperfect governance’)<sup>28</sup>.

Ik kom tot mijn afweging en interpretatie.

Het gaat m.i. bij governance om het gezaghebbend aanpakken van gezamenlijke problemen, met agendering, beleidsvoorbereiding, beslissen en uitvoering als elementen. Met verschillende ‘eenheden’ die bestuurd worden (ook voor bijv. bedrijven is ‘corporate governance’ een ingeburgerde term). In ons onderzoek in de bestuurskunde gaat het vooral om ‘public governance’, om het gezaghebbend aanpakken van maatschappelijke problemen, met ook dan de hiervoor genoemde fasen (van agendering tot uitvoering).

Die maatschappelijke vraagstukken waren en zijn complex met vele tegenstrijdige ideeën over de feiten, hoe het zit én wat hoort. Met in de aanpak daarvan immer betrokkenheden vanuit overheid, maatschappelijke middenveld en bedrijfsleven (denk aan eerder via de zuilen geregeld onderwijs, wonen, zorg e.d. als ook aan corporatisme, met overheid, vakbeweging en werkgevers). Maar wel ook met veranderingen in die betrokkenheden. Public governance, openbaar besturen, oogt meer complex en ‘wicked’ dan in het verleden.

Maar toch...

---

<sup>27</sup> [https://nl.wikipedia.org/wiki/Ongestructureerd\\_probleem](https://nl.wikipedia.org/wiki/Ongestructureerd_probleem)

<sup>28</sup> Zie over wicked problems daarnaast bijv. ook Van Putten (2013); Peters (2017) plus voor VU-studenten Banninks bijdragen in het vak Beleid en Besluitvorming: <https://www.studeersnel.nl/nl/document/vrije-universiteit-amsterdam/beleid-en-besluitvorming/college-aantekeningen/blb-college-4/1873259/view>

Hoe wickeld het maatschappelijke probleem ook is dat moet worden aangepakt, hoeveel conflicten en meningsverschillen er ook bestaan over de feiten en de waarden, hoe ingewikkeld de resulterende governance structuur ook is, ook nu lijkt me de machtsvraag relevant en onvermijdelijk. Wie weet uiteindelijk de eigen voorkeuren en belangen door te zetten?

Zoals ook het barrièremodel suggereert, past dan wel het meenemen van de fasen in het politieke en beleidsproces. Klassiek worden input - throughput - output - outcome (en feedback) onderscheiden als de fasen van governance. Wat is dan het beeld van de macht en invloed van de vele betrokkenen in het hedendaags besturen?

### **3.5 Machtsverdeling: elitisme en pluralisme**

Macht gaat het om het vermogen de (uitkomsten van de) besluitvorming naar je hand te zetten. Bij invloed gaat het om het realiseren van de effecten in de lijn van de eigen doelen en belangen. Wat zijn dan de uitkomsten van machts- en invloedsonderzoek? Een aantal visies domineren al decennia lang de literatuur (Peters, 1999: 57-61; Van Praag, 2017: 21-25; Bovens, 't Hart & Van Twist 2012: 144-145).<sup>29</sup>

#### **1) Elitisme**

Visie dat macht is geconcentreerd, dat keer op keer een beperkte groep de besluitvorming naar haar weet hand te zetten.

#### **2) Pluralisme**

Visie dat macht verdeeld is, met op allerlei beleidsterreinen groepen en organisaties actief met verdeelden gespreide macht en invloed. Er is geen dominante elite. Wel wellicht elites per beleidsterrein, maar het geheel is divers en verscheiden cq. pluralistisch.

Het gaat daarbij om twee dominante beelden die ook wel terugkomen in beschouwingen over de machtsverhoudingen (in Nederland). Bijvoorbeeld in algemene reflectie op staat en politiek (Frissen, 2009), in onderzoek plus conclusies over de zorgelijkheid van politiek en democratie (Thomassen, Van Ham & Andeweg 2014), maar ook in onderzoek naar de kenmerken van de elite (Bovens & Wille, 2011).

Wel zie ik weinig terug aan empirisch onderzoek naar de beïnvloeding van concrete beslissingen.<sup>30</sup> Wie had bijv. invloed op de kabinetsbeslissingen over het de dividendbelasting voor grote bedrijven, het klimaat, de pensioenen, drugscriminaliteit etc... De ministeries (ambtenaren), politici op de achter- en

<sup>29</sup> Zie die bronnen voor een korte schets vanuit de geschiedenis van het machtsonderzoek, met natuurlijk ook Wright Mills (elitisme; 1956) en Dahl (1961; pluralisme).

<sup>30</sup> De speurtocht naar machts- en invloedsonderzoek voor dit boekje was kort maar intensief, maar ook wel beperkt en geleid door mijn betrokkenheid bij de procesanalyse. Hierbij dus mijn idee en stelling voor nu, ook hieronder, suggesties en aanvullingen blijven (....) welkom.

voorgond, sociale bewegingen, het bedrijfsleven, universitaire onderzoekers, media, consultants...? Of buiten de openbaarheid en de mooie verhalen uiteindelijk de regie en invloed voor de ijzeren driehoek van fractiespecialisten, ambtenaren en belangengroepen? Of ...

Ik mis dat type onderzoek, ook vanwege de intense discussie over de aard en macht van elites in de samenleving. Het populisme en populistische bewegingen kennen het als kern: een elite heeft alle macht en het volk (populus) wordt genegeerd en geschoffeerd (Müller, 2016).<sup>31</sup> Het gaat om een politieke en maatschappelijke beweging die als enige weet wat het volk wil, die wensen verwoordt en strijdt tegen de elite.

Populistisch bestuur baseert zich bij het nemen van bindende beslissingen op (de eigen interpretatie van) de ‘wensen van het volk’ met de veronderstelling dat die haaks staan op wat eerder en door anderen wordt voorgesteld (gevestigde orde, ‘de elite’).

### 3.6 Slot: invloed thema macht

Wat is al met al de betekenis van machts- en invloedsonderzoek in onze bekommernissen met besluitvorming en governance?

En in hoeverre leveren we vanuit onze disciplines via onderzoek anno 2019 bijdragen aan de beantwoording van cruciale vragen over invloed en macht? De aandacht voor macht binnen onze disciplines houdt niet over en ik vind dat jammer. Laat ik enkele voorbeelden geven als achtergrondinformatie voor mijn pleidooi voor een ‘power turn’.

De laatste jaren gaf ik inleidende vakken met daarin voor de bestuurskunde het basisboek dat we allemaal kennen en waarderen, ‘Openbaar Bestuur’ ofwel het ‘Boek Bovens et. al.’. Met in 2017 de herziene 9<sup>e</sup> druk, met veel verbeteringen in de opzet en de inhoud, maar wat mij wel opviel: veel minder over macht en invloed dan vier jaren eerder. Toch iets voor ‘et al.’ om nog eens over na te denken.

Aandacht voor macht in de politicologie-inleiding van Van Praag (2017) is er wel, maar heel erg leunend op vroeger, incl. ‘Graven naar macht’ (Helmerts et al., 1975).

Tweede voorbeeld is de beperkte aandacht voor macht en invloed onder de hoopvolle nieuwe generatie bestuurskundigen, de avant-garde (Van der Voort & Karré, 2019), waarbij ik me baseer op basisinformatie vanuit hun oraties.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Zie de samenvatting en bespreking van het boek door Rineke van Daalen op <https://www.socialelvraagstukken.nl/recensie/de-uitverkorenen-de-interne-logica-van-populisme/> En bijv. ook <https://www.parlement.com/id/vhnnmt717vux/populisme>, ook dit type partijen in het verleden.

<sup>32</sup> Zie Van der Voort & Karré (2019) en hun themanummer van Bestuurskunde over ‘Uitgesproken Bestuurskunde’ met bijdragen van Caspar van den Berg, Ellen van Bueren, Arwin van Buuren, Judith van Erp, Menno Fenger, Sandra Groeneveld, Ferry Koster, Ellen Mastenbroek, Albert Meijer, Martijn van der Steen en Lars Tummers. Zie ook: Karré et al. (2017) over de toekomst van de bestuurskunde.

Macht en invloed moeten terug op onze agenda, ook op de mijne, zo concludeerde ik na de hernieuwde kennismaking gedurende de laatste maanden. Simpel is empirisch machts- en invloedsonderzoek niet, zo besef ik. Het vergt voortbouwen op wat we aan methoden kennen en daar zijn we niet erg mee opgeschoten.

Monomaan moet het natuurlijk ook weer niet worden. Onderzoek naar besluitvorming en governance en de poging de uitkomst te verklaren, zal meerdere perspectieven vergen (voorbeeld Allison met drie perspectieven, met daar één over macht, het 'bureaucratic politics model'). Dat daagt uit tot onderzoek waarin we diverse perspectieven combineren, maar wel ... met ook aandacht voor Macht. Dan gaat het om de machtsmiddelen van de betrokkenen als ook om de vraag wie invloed had op de uitkomst.

## 4 MORAAL VAN DE MACHT

### 4.1 Inleiding

Na de behandeling van de centrale begrippen macht, invloed, besluitvorming en governance als ook moraal, ethiek en integriteit volgt in dit en het volgende hoofdstuk de verbinding van moraal en macht.

Hoe zit het met de ‘moraal van de macht’, toegespitst op de situatie in Nederland. Wat zien we terugblikkend in de tijd en internationaal vergelijkend? Wat is er veranderd en verbeterd en hoe doet Nederland het in vergelijking met andere landen?

Later volgt de analyse van de stand van zaken in 2019 van de moraal van de macht en de machten. Daarvoor sta ik kort stil bij een vraag die zelden wordt gesteld: hoe zit het met de moraal van de niet of ‘weinig machtigen’ (§ 4.3).

De moraal van de macht komt daarna aan bod (§4.4), eerst over ‘wat mis gaat’, welke integriteitsschendingen zich voordoen. Daarna staat het huidige ‘integriteitssysteem’ centraal, afgezet tegen de inzichten over ‘wat helpt’. Dan gaat het om de feitelijke aandacht voor en duidelijkheid over integriteit als ook over ethisch leiderschap en de instrumenten die van belang zijn.

Aan het eind volgt een kort uitstapje naar de universiteit zelf.

### 4.2 Moraal van de macht: Nederland in context

#### 4.2.1 Geschiedenis

In ‘Moraal van de macht’ schetste Hans van den Heuvel (2010) een ‘historisch portret van de integriteit van de staat’. Elementen daarvan waren al terug te vinden in zijn afscheidsrede over ‘Fatsoenlijk en onbaatzuchtig besturen’ (Van den Heuvel, 2007). Andere boeiende historische werken kwamen voort uit een project met drie dissertaties over corruptie in Nederland vanaf 1650 (Hoenderboom et al., 2012). Corruptie wordt dan gezien als “the abuse, according to the legal or social standards constituting a society’s system of public order, of a public role or resource for private benefit” (Johnston 1996, p. 331-334). Met boeiend historisch onderzoek, ook zoeken in de tijd, naar vindplaatsen of bronnen voor de toenmalige sociale waarden, met aansluiting bij Hoetjes (1982: 27-31) en de ‘vier bronnen van sociale waarden’. Het gaat dan om: het recht, de publieke opinie, ‘the best opinion and morality of the time’, en de op de werkvloer gangbare normen.

Wanneer we zo naar driehonderd jaar Nederlandse geschiedenis kijken, hoe heeft het denken over corruptie en integriteit zich dan in die periode ontwikkeld, en waarom?

Mijn conclusies zijn beetje kort door de bocht, samengevat tweeledig. De macht in ons land was eeuwenlang corrupt naar de huidige normen, maar elke tijd kent eigen normen en waarden voor het vaststellen van corruptie.

In de periode 1650-1750 was het bestuur gefragmenteerd, met het accent op het lokale, met alom corruptie, maar ook wel met normen hoe de functies en ambtenaren moesten worden verdeeld om ieder van de elite aan zijn trekken te laten komen. Ambten verdelen, ook ambten verkopen, met normen over wat acceptabel was.

Veel kon, maar je moest wel binnen de lijntjes kleuren. Regenten dienden er dan ook informeel voor te zorgen dat er geen ruzie ontstond.

Vanaf 1750 zette zich een proces in van uitbreiding, professionalisering, bureaucratisering van 'de staat'. Serieuze veranderingen treden op vanaf 'Thorbecke'. Met name sinds 1848 is het bestuur sterk veranderd, ook de mate waarin het publieke en niet het privébelang leidend was. Met immer wel vele boeiende voorbeelden van affaires uit elke periode.

Ik noem er één, niet toevallig natuurlijk vanuit de VU-context, Abraham Kuyper en de 'lintjesaffaire' in 1909.<sup>33</sup> Kuyper (ARP) kwam in opspraak toen werd ontdekt dat in 1903, hij was toen premier, op zijn voorspraak aan de Amsterdamse koopman Rudolph Lehmann een koninklijke onderscheiding was toegekend en dat Lehmann een jaar later 11.000 gulden in de partijkas van de ARP had gestort. Kuyper voerde te zijner verdediging aan dat een gift aan een politieke partij in het Verenigd Koninkrijk vaak met een titel werd beloond, maar de politieke rel leidde ook wel tot Kuypers uitspraak: "Het boetkleed ontsiert den man niet". De zaak deed geen afbreuk aan de bewondering en steun die het gereformeerde deel van het Nederlandse volk hem toedroeg, maar de affaire met beschuldigingen van corruptie en hypocrisie verhinderde wel, zo begrijp ik, dat Kuyper nog weer een openbaar ambt ging bekleden.

Affaires zijn van alle tijden, met vanuit historisch onderzoek boeiende voorbeelden van de 'moraal van de macht'.

Wel gaat het stap voor stap om de ontwikkeling naar een (openbaar) bestuur dat meer voldoet aan de morele normen en waarden die we tegenwoordig centraal stellen.

Van den Heuvel vat dat ook zo samen na zijn tocht door de geschiedenis om de morele cultuur van de macht in kaart te brengen: "Wat vroeger in het openbaar bestuur tot de gangbare praktijk behoorde - vriendendiensten, geschenken, het bevoordelen van familieleden- is in onze samenleving met regels, procedures, toezicht en controle zo goed mogelijk uitgebannen. Het bestuur over de samenleving moet onkreukbaar zijn, los staan van de privébelangen van de politicus en bestuurder. Dat is de (voorlopige) uitkomst van een lange staatkundige geschiedenis die wordt getekend door de emancipatie van de samenleving en door de

---

<sup>33</sup> Zie <https://nl.wikipedia.org/wiki/Lintjesaffaire> voor een uitvoerige samenvatting.



toegenomen greep van de burger op het openbaar bestuur. Daardoor zijn oude regentenprivileges verkruid en is een hardnekkige gesloten bestuurscultuur doorbroken (Van den Heuvel, 2010: 8). Een optimistische conclusie dus, over de ‘voorlopige uitkomst van een lange staatkundige geschiedenis’, met wel het woordje ‘voorlopige’ toegevoegd.

Het genoemde historische onderzoek laat boeiende veranderingen zien, maar het roept ook wel de vragen op over de ‘recente’ geschiedenis, ook wat betreft het beleid en handelen met betrekking tot corruptie en integriteit. Dan is er ook het beeld dat Ien Dales in 1992 met haar rede over het thema een doorbraak bewerkstelligde (Dales, 1994). Dat paste in de context toen, met her en der binnen en buiten het bestuur meer aandacht voor corruptie, als ook de nodige affaires.

Tot slot enkele slotopmerkingen cq. conclusies als food for thought.

- 1 Het Nederlandse openbaar bestuur heeft eeuwen nodig gehad om zich uiteindelijk de laatste 75 jaar te ontwikkelen tot de mate van integriteit die het nu kent. Dan past enige bescheidenheid ook wel in de kritiek op andere landen.
  - 2 De ontwikkeling richting een minder corrupt en meer integer openbaar bestuur is onbetwistbaar. Wel boeiend dat het thema pas feitelijk hoger op de bestuurlijke agenda kwam rond 1992, het jaar van de fameuze rede van Ien Dales.
  - 3 Vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw is er het nodige gebeurd en bereikt met betrekking tot de morele kwaliteit van ons bestuur.
  - 4 Wie denkt dat wat is bereikt vast staat, vergist zich. Integriteit zit niet in onze genen, noch corruptie overigens.
- Ik kom daar later op terug, na de schets van de stand van zaken in Nederland.

#### **4.2.2 Moraal van de macht: internationaal**

Hoe integer is het Nederlandse bestuur vanuit de internationale context?

Voor die vraag is immer relevant dat de ‘geldende morele normen en waarden en regels’ (cq. wat integer besturen inhoudt), contextafhankelijk zijn en variëren. Met boeiende discussies over de ‘western bias’ in internationale dataverzameling over corruptie en integriteit, ook met betrekking tot de prominente ‘Corruption Perception Index’ van Transparency International.

Met over 2018 de index voor 180 landen met “their perceived levels of public sector corruption according to experts and businesspeople” met een schaal van 0-100, met “zero is highly corrupt and 100 is very clean”<sup>34</sup>.

Nederland komt daaruit als een van de minst corrupte landen van de wereld. Wat betreft de corruptiereputatie staat ons land stevast tussen de tien minst corrupte landen ter wereld (in 2011 bv. op nummer 7 en in 2018 op nummer 8 van 180

---

<sup>34</sup> [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2018](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018) (1-8-2019).

landen, met score 82).<sup>35</sup> Enkele landen scoren beter (Denemarken op 1 met score 88, ook bv. Nieuw Zeeland (87), Singapore (85), maar vele landen slechter met bv. België op 17, score 75, de VS op 22 (71), Italië op 53 (52), Suriname op 73 (43), met als hekkensluiter Somalië op 180 (10)).

Welk beeld van Nederland is dan het juiste? Is ons land niet corrupt en uitermate integer, én tonen affaires juist aan hoe alert we zijn op alles wat mis gaat? Alertheid wijst op de mogelijkheid van een integriteitsparadox: ‘in een samenleving die integriteit hoog in het vaandel heeft, worden wellicht eerder en vaker mogelijke schendingen besproken, zodat het lijkt alsof deze zich vaker voordoen dan elders, terwijl dat niet het geval is’.<sup>36</sup>

Of gaat het bij CPI-onderzoek om percepties van zakenlieden en analisten die weinig zeggen over de feitelijke aanwezigheid van corruptie en integriteits-schendingen?

Zelf neigde en neig ik naar de metafoor ‘het glas is half vol én half leeg’. Nederland is Somalië niet (laatste in de CPI) noch Suriname of Italië. Ons bestuur opereert vergelijkenderwijs keurig en onkreukbaar. Tegelijk betekent dat niet dat corruptie en integriteit genegeerd kunnen worden. Het glas is ook half vol. Talrijke politici, bestuurders en ambtenaren komen in opspraak, voor fraude en corruptie, maar ook breder vanwege integriteits-schendingen. Dat ook vanuit de schets daarvan hieronder (§ 4.4.1).

### **4.3 Moraal/integriteit van de minder machtigen**

Het is opmerkelijk dat we het corruptie en integriteit altijd over de machtigen hebben, in besluitvorming en governance. Met op de agenda wat er fout gaat met de integriteit van ministers, topambtenaren, lobbyisten, managers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, als ook wat daartegen te doen valt. Maar we hebben het zelden over de ethiek of integriteit van de burgers en groepen en organisaties die zich verzetten tegen de macht. Sociale bewegingen verzetten zich, mobiliseren burgers, voeren actie, lobbyen, proberen te beïnvloeden, via vele kanalen, met anno nu ‘social media’ als niet te onderschatten middel. Met immer meer en minder radicale eenheden en activiteiten. Met anno 2019 veel aandacht voor populistische bewegingen, het boze volk tegen de elite, de ‘gele hesjes’ als symbool.

Met meteen het besef dat die typering verwijst naar ‘populisme van onderop’ met feitelijk een intrigerende wisselwerking tussen dat verzet en het populisme van bovenaf. Leiders die de onvrede verwoorden en gebruiken. Cq. de meer

---

<sup>35</sup> <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results> (27-5-2019).

<sup>36</sup> Huberts (2005). Hier citaat premier Balkenende: Minister-president, Minister van Algemene Zaken. (2004). Publieke moraal. Brief van 5 maart 2004 aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 454, nr. 1.

machtigen, de populisme-elite, Trump, Orbán, Baudet, Wilders, etc. ... Met nogal eens als inzet voor het eigen handelen dat geldende morele maatstaven voor politiek en bestuur stammen vanuit de politiek-bestuurlijke 'elite', en niet gelden voor zichzelf.<sup>37</sup> Hoe dat uiteindelijk zal uitpakken voor de steun vanuit de bevolking voor deze 'populite', wordt boeiend. Ook vanuit ons denken over de mogelijke betekenis van integriteit voor die steun.

Maar terug naar het thema ethiek en integriteit voor de 'minder machtigen', voor 'protest en pressie'.<sup>38</sup> Dan gaat het om de doelen van burgers en bewegingen die zich verzetten, maar daar gaat integriteit niet over. Dan gaat het over de wijze van opereren, het handelen, en wat overeen komt met de geldende morele normen en waarden m.b.t. dat opereren. Wat is dan integer en wat niet-integer? Met enerzijds de vraag wat de boze en onmachtige burgers en bewegingen zelf zien als moreel verantwoord handelen, maar ook wel wat we vanuit de samenleving zien als integer handelen. De hedendaagse discussie over ondermijning en het bedreigen van verantwoordelijke politici, bestuurders en ambtenaren laat de urgentie ook wel zien (Marijnissen, 2019).

Lastig ook wel, zo beseft ik ook vanuit mijn persoonlijke geschiedenis. Als antimilitarist en dienstweigeraar in de jaren zeventig, met ook de nodige anarchistische 'kameraden', met veel discussie over wat dan kan en mag in acties. De staat niet heilig, de wet niet heilig, eigendom niet heilig, maar waar liggen de grenzen. De keuze voor 'vreedzaam protest' bijvoorbeeld, geweld tegen personen uitgesloten?

In die discussies speelde het proefschrift van de socioloog Kees Schuyt (1972) over burgerlijke ongehoorzaamheid een rol. Burgerlijk ongehoorzame handelingen zijn illegaal maar wel openlijk en gewetensvol. Zij zijn ook gewelddoos en respecteren de rechten van anderen, zo betoogde Schuyt. Dan speelt immer de vraag of dat soort grenzen stellen aan het eigen opereren niet dienstig is aan de hedendaagse macht, de elite (Brennan, 2018<sup>39</sup>). Brennans inzet komt zo dichtbij 'het doel heiligt de middelen' als handvat voor verzet.

Boeiende vragen al met al, vanuit de 'integriteit van governance', de vele betrokkenen daarbij en het nadenken over de geldende morele normen en waarden voor ieders handelen. Wel wat curieus dat we vanuit de samenleving alert zijn op de geldende morele normen en waarden voor de 'reguliere' actoren

---

<sup>37</sup> Zie bijv. Thomas (2018) met het begrip 'illiberale democratie' centraal.

<sup>38</sup> Hier past een kanttekening m.b.t. mijn terminologie. Onderzoek laat zien dat burgers, groepen en bewegingen die zich verzetten daartoe ook over middelen en motivatie beschikken (kennis, vaardigheden, contacten en ook de hoop dat het protest iets kan betekenen). 'Minder machtigen' immer relatief.

<sup>39</sup> <https://press.princeton.edu/titles/13235.html> Brennan makes the case that we have no duty to allow the state or its agents to commit injustice. We have every right to react with acts of "uncivil disobedience." We may resist arrest for violation of unjust laws. We may disobey orders, sabotage government property, or reveal classified information. We may deceive ignorant, irrational, or malicious voters. We may even use force in self-defense or to defend others.

in het aanpakken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken (governance), maar dat aspect voor anderen laten liggen. M.i. is dat ook voor onderzoek wel een relevant thema.

#### **4.4 Moraal/integriteit van de macht: politiek en bestuur anno 2019**

Hoe is het anno 2019 gesteld met de moraal van de (publieke) macht in Nederland? Wat is de stand van zaken met betrekking tot public governance, ofwel publiek cq. openbaar besturen?

Waar gaat het om, wat gaat mis, is ‘wat helpt’ (integriteitssysteem) en is dat op orde?

Eerst volgt informatie over wat er mis gaat, met enige reflectie, plus erna aandacht voor de vraag wat we wel of niet landelijk op orde hebben.

##### **4.4.1 Wat mis gaat<sup>40</sup>**

Wie de media volgt, weet dat zich talrijke grote en kleine affaires en schandalen in ons openbaar bestuur voordoen rond bijvoorbeeld omkoping, fraude, declaraties, belangenverstrengeling, informatielekken, intimidatie, discriminatie en verkeerd privégedrag. Met daarop gebaseerd wellicht ook het gevoel dat er een aanzienlijk integriteitsvraagstuk bestaat en dat het steeds erger wordt. Ik betwijfel dat, maar dat vergt toelichting. Die volgt met drie typen gegevens: over de integriteitsonderzoeken die plaatsvonden, data over wat medewerkers aan schendingen om zich heen zien en gegevens over integriteitsaffaires van Nederlandse politici. Daarbij past immer óók wel het besef dat wat wordt gesignaleerd en wordt onderzocht, per definitie slechts een deel betreft van de feitelijke schendingen.

Klip en klaar is dat in Nederland schendingen zoals corruptie en fraude veel minder voorkomen dan in andere landen (zie hiervoor). Ik zou ook wel heel erg graag willen weten hoeveel onderzoeken naar corruptie en fraude er jaarlijks opgestart worden. De gegevens die we hebben zijn al wat ouder (periode 2008-2009). Met per jaar binnen gemeenten 301 onderzoeken naar vermeende ambtelijke en politieke corruptie (Huberts, van den Heuvel & Van der Wal, 2012: 160). Met in 67% van de gevallen de conclusie dat er iets aan de hand was (33% vermeend), met erna nader onderzoek, meestal intern, justitie en politie worden ingeschakeld in 33% van de onderzoeken.

Voor hier vooral van belang: 301 nieuwe onderzoeken per jaar, alleen binnen gemeenten, vanwege serieuze vermoedens van corruptie en fraude. Geen typen schendingen om niet serieus te nemen.

---

<sup>40</sup> Zie Huberts, Van den Heuvel & Van der Wal (2012), Nelen (2012), Huberts & Lasthuizen (2014), De Graaf & Stüwer (2014) De Graaf, Huberts & Strüwer (2018), De Koning (2019a en 2019b).

Meer en meer recente data zijn er met betrekking wat medewerkers om zich heen zien aan integriteitsschendingen. Met als mooi voorbeeld het onderzoek van De Graaf en Strüwer in 2014 met een online enquête met 2154 respondenten (De Graaf, Strüwer & Huberts, 2018). Ook corruptie en fraude worden genoemd, maar veel vaker verspilling en wanprestatie, misbruik van bevoegdheden en ongewenste omgangsvormen.

Tabel 5: *Wat zien medewerkers aan schendingen in hun omgeving*

Type misstand	Frequentie	Percentage
Dubieuze beloften of giften	13	1%
Misdragingen in eigen tijd	31	1%
Onverenigbare functies en bindingen	128	6%
Misbruik van (toegang tot) informatie	137	6%
Corruptie/omkoping	147	7%
Fraude, diefstal of verduistering	176	8%
Verspilling of wanprestatie	427	20%
Misbruik van bevoegdheden	527	24%
Ongewenste omgangsvormen	568	26%
Totaal	2154	99%

Tot slot wat gegevens uit de Politieke Integriteitsindex met jaarlijks een overzicht van de integriteitsaffaires waarin Nederlandse politici belanden.<sup>41</sup> Met in 2017 en 2018 resp. 40 en 52 affaires. In 2018 (De Koning, 2019b) vanuit de landelijk aanwezige partijen andermaal de VVD met de meeste affaires (12), gevolgd door de PVV (6), PvdA en D66 (5), CDA en GroenLinks (3) en SGP en Forum voor Democratie (1). Daarnaast nogal wat affaires in de categorie ‘lokale lijsten en overig’ (16).

Politici komen soms in opspraak vanwege corruptie en fraude (2), veel vaker gaat het om misbruik van informatie (6), ‘belangenverstrengeling’ (dubieuze giften, beloften, functies 10), onbehoorlijk gedrag in functie (9) én misdragingen in de privésfeer (23). Met dan “struikelen over drank, drugs, fraude of foute tweets” als treffende samenvatting (De Koning, 2019b).

De categorie ‘privésfeer’ komt hier veel prominenter terug dan in het eerder genoemde onderzoek naar wat medewerkers aan schendingen zien in ‘hun omgeving’, maar natuurlijk ook wel begrijpelijk vanuit de vraagstelling.

Op zichzelf is dat wel een punt om bij stil te staan, de aard van de schendingen die worden gesignaleerd en/of tot affaires en onderzoeken leiden.

<sup>41</sup> Zie Kooman (2018) met een korte schets van 34 ‘integriteitskwesaties’ in het openbaar bestuur en Kerkhoff & Overeem (2018) met ook lessen vanuit affaires.

Een belangrijke factor is dan de betekenis van ‘social media’ en de veranderingen in wat openbaar wordt (gemaakt) aan gedragingen in functie en in de privésfeer.

Tegelijk speelt de discussie over wat vanuit de privésfeer relevant is voor de integriteit van iemand ‘in functie’ (Van der Wal, 2018 over ‘Integriteit 2025’ en Kaptein, 2019 over ‘outside-work behavior’).

### *Enkele conclusies*

Een aantal conclusies lijkt gerechtvaardigd.

1 Wat we weten, ook los van de schandalen van de dag, is dat er ook in Nederland nogal wat mis gaat. Alle typen integriteitsschendingen doen zich voor.

2 Per definitie gaat het bij wat we weten, openbaar wordt, om een beperkt deel van wat feitelijk mis gaat (‘dark number’, deel van de ‘ijsberg’ boven water).

3 De vermoedens van misstanden die worden gemeld, leiden lang niet altijd tot een intern, extern of strafrechtelijke onderzoek.

4 De schendingen die worden gesignaleerd en tot affaires leiden gaan anno 2019 vaak over omgangsvormen en de privésfeer. Niet per se omdat die meer voorkomen dan vroeger, de openbaarheid via social media speelt een rol.

Tot slot: er past immer voorzichtigheid bij het interpreteren van gegevens over schendingen, onderzoeken en affaires, ook in eigen land. Neemt het aantal in de tijd toe, of kent de ene sector of eenheid relatief meer gevallen dan een andere, dan past de eerder genoemde integriteitsparadox op ons netvlies. Wanneer integriteit meer aandacht krijgt, het hoger op de agenda staat van organisaties, dan zal dat leiden tot meer bewustzijn en alertheid, grotere meldingsbereidheid, het serieuzer nemen van die meldingen, én dus (aanvankelijk) tot meer onderzoeken en commotie.

Zelfbewuste organisaties en leidinggevendenden weten daar ook mee om te gaan.

Maar dat vergt het op orde hebben van het eigen integriteitsmanagement cq. integriteitssysteem. Hoe staat het daarmee in ons politiek-bestuurlijke systeem?

### **4.4.2 Integriteitssysteem anno 2019**

Vanuit het onderzoek naar ‘wat helpt’ om integriteit te beschermen en schendingen tegen te gaan, bestaan nogal wat ideeën over effectieve ‘integriteitssystemen’. Eerder samengevat, relevant voor alle organisaties, publiek en privaat, maar waar leidt dat toe m.b.t. het huidige landelijke integriteitsbeleid en de institutionele invulling daarvan?

Daarbij gaat het in de kern om (zie eerder)

1 Aandacht voor integriteit op alle niveaus

2 Duidelijkheid over betekenis en invulling integriteit

3 Ethisch leiderschap met goede voorbeeld en aandacht in beleid

4 Balans in aanpak: *compliance* en *value based* (aandacht voor bewustzijn en risico's)

5 Methoden en instrumenten op orde (en bekend bij medewerkers), met vele elementen: gedragscode, regelingen voor bv. giften, nevenfuncties, onkosten declareren, aandacht in personeelsbeleid, in selectie en evaluatie medewerkers (HRM), integriteitstraining/ moreel beraad, vertrouwenspersonen, heldere procedures adviseren over en melden van schendingen en vervolgen in onderzoek, eenheid/functionaris voor integriteit

6 Kritische reflectie op wat er vooral toe doet, werkt, ook vanuit zicht op aard organisatie (wat er toe doet en welke risico's)

### ***Aandacht en duidelijkheid***

De mate waarin er aandacht is voor integriteit binnen de organisaties en ook duidelijk is waarom het gaat (en niet gaat), wisselt nogal.<sup>42</sup>

Maar wat is vanuit dit criterium het beeld over ons landelijke openbaar bestuur, de inzet vanuit de politiek, het kabinet en het ministerie?

Wat gebeurt er feitelijk, in hoeverre is er sprake van vooruitgang op de genoemde onderdelen van een integriteitssysteem. Ik ben daar wisselend, hopelijk beetje genuanceerd, wel kritisch over.

Aandacht is er wel. Geen politicus of ambtenaar zal het cruciale belang van integriteit ontkennen. Maar toch. Ik heb ook wel wat twijfel over de relatie tussen de woorden en het denken (als ook over de woorden en de daden, maar daar kom ik daarna op). Speelt het een serieuze rol in het denken en handelen van partijen en politici?

De aandacht in verkiezingsprogramma's stemt niet optimistisch<sup>43</sup>. Tijdens de vorige Twee Kamer verkiezingen was de aandacht in verkiezingsprogramma's voor (de betekenis van) integriteit minimaal. Simpel zoeken naar centrale begrippen als 'integriteit', 'integer', 'ethisch', 'ethiek', 'goed bestuur' en 'goed besturen' in de verkiezingsprogramma's in (concept) d.d. 28-1-2017, leidde tot de conclusie dat in 785 pagina's slechts 8 woorden zijn terug te zien over integriteit/ethiek/goed besturen politiek en bestuur in Nederland (0.000038%..). Gebrekkige aandacht geldt feitelijk voor alle partijen.

Naast de aandacht vanuit het 'partij'-collectief is ook wel relevant wat individuele politici drijft en motiveert en of daar moraal en integriteit een rol in spelen. Ons beeld daarvan is erg beperkt, we zouden daar als onderzoekers dieper in moeten duiken. Met voor nu een onderzoeks idee waartoe ik (nog) niet

---

<sup>42</sup> Zie onderzoek Huis voor Klokkenluiders (Talsma, Hoekstra & Zweegers, 2017), Van Montfort, Ogric & Huberts (2018), als ook divers eerder genoemd thesisonderzoek.

<sup>43</sup> Zie ook Michel van Hultens analyse op [http://www.corruptie.org/analyse-verkiezingsprogrammas-2017-op-corruptie-en-integriteit/\(27-8-2019\)](http://www.corruptie.org/analyse-verkiezingsprogrammas-2017-op-corruptie-en-integriteit/(27-8-2019)).

kwam... Autobiografieën ‘interviewen/analyseren’ ofwel nagaan hoe belangrijk ethiek en integriteit blijken te zijn voor de politicus die een autobiografie schrijft. Ik las Femke Halsema ‘Pluche’ en Ruud Lubbers ‘Persoonlijke herinneringen’ met het oog daarop. Nog te vroeg voor conclusies....

Wat typeert het huidige kabinet Rutte m.b.t. de aandacht voor en duidelijkheid over integriteit? Dit kabinet lijkt wat alerter en actiever dan het vorige. Minister Ollongren komt met meer dan haar voorganger Ronald Plasterk.

Ze straalt meer ‘sense of urgency’ op het thema uit, ook al pakt dat niet altijd goed uit (wethouder Palmen, Brunssum).<sup>44</sup> Ook is het ministerie actiever in de weer met plannen, regelingen, nadenken over wat zinvol is voor de integriteits-agenda, ook wel samen met andere bestuurslagen.

Voorbeelden zijn de ‘Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen’<sup>45</sup> plus een modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders (3<sup>e</sup> gewijzigde druk..) en ook een handleiding voor het scannen van kandidaat-bestuurders.<sup>46</sup>

Twee cruciale twijfelpunten bestaan desalniettemin al jaren. Dan gaat het om ‘ethisch leiderschap’ met het ‘goede voorbeeld geven’ en het op orde hebben van het beleid en de methoden en instrumenten.

### ***Ethisch leiderschap<sup>47</sup>, het goede voorbeeld geven***

Eerdere kabinetten kwamen met regelgeving en beleid gericht op de integriteit van ons bestuur, toegespitst op de ‘overige’ bestuurslagen. Met in de wet het voorschrijven van instrumenten zoals een code, het belang en invullen van integriteitsbeleid en het daarover verantwoording afleggen.

Dat staat nogal haaks op wat kabinet en parlement voor zichzelf op orde hebben. Daar kwam veel kritiek op, ook vanuit internationale organisaties (OECD, Raad van Europa/Greco). Inmiddels zijn er ook wel wat beperkte initiatieven vanuit het kabinet (draaideur-regeling) en het parlement (commissies), maar nog steeds weinig geloofwaardig vanuit ‘het goede voorbeeld geven’, ethisch leiderschap tonen in voorbeeldgedrag en beleid, management en organisatie.

---

<sup>44</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/02/22/ollongren-geen-spijt-van-oproep-aftreden-palmen-a1593233> (28-8-2019). Met een samenvatting van de kritiek op de minister door de onderzoekers Elzinga en Korsten.

<sup>45</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/29/handreiking-integriteit-van-politieke-ambtsdragers-bij-gemeenten-provincies-en-waterschappen>

<sup>46</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). Handleiding basisscanintegriteit. Voor kandidaat-bestuurders. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>47</sup> Lasthuizen (2008); Heres (2014); Jurkiewicz & Giacalone (2017).



### ***Visie op ‘wat helpt’ en die omzetten in beleid en initiatieven***

Wat is er aan landelijk beleid en instituties om integriteit te bevorderen en schendingen tegen te gaan? Dan gaat het om het huidige landelijke ‘integriteits-systeem’.

Al jaren speelt de discussie daarover (zie bv. Pope, 2000; Huberts, 2001; Demmke & Moilanen, 2011; Slingerland et al. 2012, Slingerland, Six & Huberts, 2012). Eerder functioneerden er diverse integriteitsinstanties: Adviespunt Klokkenluiders, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (voor onderzoek) en het ‘Bureau Integriteit Openbare Sector’ (voor preventie). Die werden samengevoegd in een ‘Huis voor Klokkenluiders’.

Een moeizaam proces, ook wel tenenkrommend vanuit het gebrek aan visie. Het Huis functioneert niet, dat ligt aan de constructiefouten<sup>48</sup> met recent veel ophef en discussie over de toekomst van het Huis.

Ik ga daar hier wat uitvoeriger op in, beetje té uitvoerig wellicht, maar het gaat m.i. om een cruciaal thema voor de integriteit van ons publieke (en private) bestuur, met talrijke beelden, verwachtingen, belangen ook, en vele thema’s die ongepast door elkaar lopen.

Enerzijds, ook vanuit de naamgeving. ‘Huis voor Klokkenluiders’. De naam suggereert dat het om een *tehuis* gaat voor klokkenluiders die -met veel moed en persoonlijke opoffering - misstanden aan het licht brengen en vaak te maken krijgen met onbegrip en vergelding, vanuit de directe omgeving. Dat schept verwachtingen vanuit vele individuele klokkenluiders zelf (365 meldingen bij het Huis in 2018), vanuit de Expertgroep Klokkenluiders als relevante belangenbehartiger, als ook vanuit de Huis-medewerkers die het ondersteunen van klokkenluiders als hun kerntaak zien.

Anderzijds ging en gaat het bij het ‘Huis’ om een instituut met een veel bredere pretentie en betekenis, gericht op de bestrijding van misstanden en integriteits-schendingen in de publieke (en private) sector, met een aantal cruciale taken die eerder werden verzorgd door het hiervoor genoemde adviespunt, de onderzoeksraad en het BIOS. Die organisaties en verantwoordelijkheden werden opgeheven en ondergebracht bij het ‘Huis’. Ondertussen werd er fikse bezuinigd vanuit de rijksoverheid op de middelen en formatie die daarvoor eerder beschikbaar waren.

Het Huis functioneert inmiddels enkele jaren, met een staat van dienst die vooral veel twijfel heeft opgeroepen. Geen huis maar een noodwoning, met verdiepingen met tegenstrijdige beelden over de taak, intern maar ook extern. Recent gevolgd door interne klokkenluiders over de gang van zaken, medewerkers vanuit het adviespunt die er de brui aan geven, andere medewerkers die zich vanuit onderzoek en preventie daartegen keren. De media toonden zo een

---

<sup>48</sup> Caroline Raat (2019). Hoe klokkenluiders in de kou zijn gezet door een beunhaas. Kroniek van een egotrip. Op website Stichting Beroepseer: [Caroline Raat](https://beroepeer.nl/blogs/). Geplaatst 5 juli 2019 (ook: <https://beroepeer.nl/blogs/>)

desastreus beeld van de stand van zaken, 9 miljoen en nog geen enkel onderzoek afgerond.... What a mess...

Wat biedt dan perspectief? Ook vanuit de recente discussies in de 2<sup>e</sup> Kamer over het Huis?

Cruciaal is over de toekomst van het Huis wordt nagedacht en besloten op basis van een visie op adviseren over, melden van en onderzoeken van misstanden, met ook aandacht voor preventie als onderdelen van een adequaat landelijk (integriteits)systeem. Daaraan ontbreekt het. Zowel bij het ministerie en de minister, maar ook in de Tweede Kamer.

Wat zou daartoe kunnen of moeten behoren?

Ten eerste reflectie op de betekenis en inzet van het huidige Huis voor Klokkenluiders. Het kwam tot stand via Van Raak (SP), ‘een unicum in de wereld’ in zijn woorden. Dat klopt, maar nergens anders in de wereld wordt een klokkenluidershuis – veiligheid en bescherming voor de klokkenluider- op deze wijze verbonden met de andere cruciale taken en verantwoordelijkheden van het Huis als landelijk instituut voor het tegengaan van misstanden en integriteitsschendingen. Maar dat vergt nogal wat. De discussie zou daarover moeten gaan, inclusief het samen kritisch kijken naar wat er nu is. De benaming ‘Huis voor Klokkenluiders’ leidt tot veel misverstanden en onterechte verwachtingen vanuit de taken en ambities die daarin nu zijn ondergebracht. Dus schrappen die naam, reorganiseren van het Huis in deze vorm en het eindelijk waarmaken van de cruciale taken die daarbinnen nu chaotisch door elkaar lopen.

Concreter:

1 Reorganiseer het huidige Huis maar koester en investeer in de cruciale taken en betekenis voor ons landelijke ‘integriteitssysteem’ met daaronder aandacht voor en bescherming van klokkenluiders, een meld (en verwijs-) punt voor misstanden en integriteitsschendingen, een eenheid die onderzoek kan doen naar die misstanden en een eenheid die via analyse en onderzoek bijdraagt aan het voorkomen van schendingen.

Dat vergt m.i. twee verschillende organisaties of instituten of huizen.

2 De aandacht voor en bescherming van klokkenluiders vergt een onafhankelijk instituut, huis of adviespunt cq. steunpunt voor klokkenluiders. Gegeven de verwarring over het ‘huis’ ligt een iets andere benaming voor de hand. Zo’n orgaan is er als adviespunt voor klokkenluiders (wat kan, wat te doen als klokkenluider), maar vanwege belang van klokkenluiden past dat ook de juridische en financiële ondersteuning hier wordt ondergebracht. Dat sluit aan bij de inzet van de adviseurs binnen het huidige Huis met nu veel verwarring en frustratie omdat die adviseurs zich ook verantwoordelijk voelen voor het vervolgen richting onderzoek (en preventie).

3 Voor de andere genoemde cruciale taken m.b.t. het melden van misstanden incl. integriteitsschendingen, het doen van onderzoek naar meldingen en het

leren daarvan (analyse en preventie) past een aparte organisatie. Een bureau of instituut of (?) voor Integriteit en misstanden... De gemeente Amsterdam biedt op dat punt een voorbeeld met het Bureau Integriteit. Daar kun je als burger of medewerker schendingen melden bij een 'meldpunt', daarna volgt de afweging of er nader integriteitsonderzoek wenselijk is, door onderzoekers die er daarna mee in de weer gaan en de uitkomst voorleggen aan de verantwoordelijken, met ook een eenheid die gericht is op preventie, op de lessen die daaruit voortvloeien voor de gemeente. Die drie-eenheid met meldpunt en advies, onderzoek en preventie heeft zich ook elders bewezen als cruciale elementen van een integriteitssysteem.

Dat daarin ook landelijk wordt geïnvesteerd, na de eerdere bezuinigingen is dan wel cruciaal. Hoe serieus nemen we misstanden en integriteit, ook vanuit het besef van wat we investeren in onderzoek naar veiligheid en de ombudsman bijv.

Wat nog steeds dreigt, door alle ellende en beelden rondom het huidige Huis, is het opheffen ervan, met funeste nadelen voor de inzet die landelijk past om de integriteit (en kwaliteit) van besturen te koesteren en te bevorderen en de bescherming van klokkenluider adequaat te organiseren. Met hiervoor suggesties, mijn idee over een reddingsboei. Het laatste AO-overleg in de 2<sup>e</sup> Kamer stemt op dat punt helaas niet optimistisch. Met enerzijds wel het besef van het belang, maar ook wel gebrek aan visie over wat wenselijk is, en dus maar weer eens eerst anderen consulteren (ombudsman)....

Het wordt de lakmoesproef voor dit kabinet of er op de twee punten verbetering en vooruitgang wordt gerealiseerd (ethisch leiderschap, integriteitssysteem). Maar het gaat hier natuurlijk ook niet om alleen het kabinet. De Eerste en Tweede Kamer blijven aarzelen en zoeken wanneer het gaat om de eigen integriteit én ze waren de initiatiefnemers en unanieme ondersteuners en dus primair verantwoordelijk voor de slechtste (?) wet van het laatste decennium: die over klokkenluiders en het Huis voor Klokkenluiders.

### *Conclusies*

Tot slot een aantal conclusies, vanuit wat er is en wat helpt...

→ Integriteit past op de agenda's van al ons bestuur, voor de top en de uitvoering.

→ Integriteit ontbreekt op de agenda van de minder machtigen, hetgeen vragen oproept.

→ Wat helpt integriteit te bevorderen en schendingen tegen te gaan is redelijk duidelijk. Aandacht. Duidelijkheid. Leiderschap. Afgewogen strategie (soft/hard), Instrumenten/Regelingen, Kritisch blijven. Daarvoor bestaat steun in woorden, veel minder in daden.

→ Regering en parlement scoren een dikke onvoldoende wat betreft de daden.

## 5 MACHT VAN DE MORAAL

### 5.1 Inleiding

We hadden het over macht, over moraal, over de moraal van de macht en dan resteert de ‘macht van de moraal’.

In hoeverre doet moraal ertoe in allerlei contexten? Hoe zit het de betekenis in beleid en bestuur cq. in governance en besluitvorming? En doet moraal er toe in de wetenschap en op de universiteit?

Belangrijke vragen, grote vragen, ik kom slechts tot enkele indrukken.

### 5.2 Doet moraal er toe in besluitvorming en governance

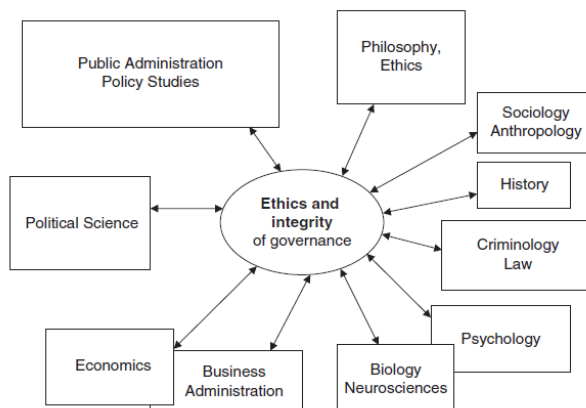
Eerder keken we naar het handelen van de betrokkenen in besluitvorming en governance met de vraag op tafel of dat voldoet aan de geldende morele waarden en normen. Dat beeld was wat wisselend, met halfvolle glazen. Daarna kwam onder ‘wat helpt’ terug dat aandacht voor het thema integriteit belangrijk is, met wat vraagtekens ook wel wat de woorden van bijv. bestuurders betekenen, afgezet tegen hun ‘echte denken’ en hun daden.

Dat zegt tegelijkertijd nog niet zo veel over het feitelijke belang van de morele waarden en normen voor het handelen, ook afgezet tegen andere drijfveren en factoren.

Oftewel: in hoeverre doen morele normen en waarden, opvattingen over goed en kwaad, ertoe in ons handelen?

Die erg brede vraag speelt in nogal wat disciplines en onderzoeksdomeinen, overeenkomstig een eerder overzicht met relevante disciplines voor onderzoek naar de ethiek en integriteit van besturen.

Figuur 1: *Vele disciplines relevant voor integriteit bestuur* (Huberts 2014: 36)



Verwarrend veel wellicht, ‘omnivorous eclecticism’ noemde ik het (Huberts, 2014: 35), “the willingness to incorporate a broad spectrum of theories and approaches”; ik zal immer wel een eclecticus ofwel sprokkelaar van inzichten blijven.

Dat leidt nog niet tot het antwoord op de algemene vraag naar de betekenis van de moraal voor individueel en collectief handelen. Mijn indruk is dat veel onderzoek bevestigt dat de moraal er toe doet, maar met mate. Recent las ik Ellemers (2017) met vanuit de sociale psychologie -in mijn woorden - moraal doet er (ook) toe, en onderschat niet hoezeer de groep een rol speelt wat betreft ieders individuele moraal. Boeiend blijft bijv. ook het werk van Frans de Waal, met de zoektocht naar de oorsprong en evolutie van de moraal, met in 2008 *De aap en de filosoof. Hoe de moraal is ontstaan*. Als ook de discussie - in ‘Correspondent’-kringen rondom het nieuwe boek van Rutger Bregman (2019), *De meeste mensen deugen Een nieuwe geschiedenis van de mens*.

Doet moraal ertoe voor het feitelijke handelen van de politicus, bestuurder, ambtenaar, de lobbyist, manager of activist die actief is in het aanpakken van gezamenlijke maatschappelijke vraagstukken (governance)?

Uit ons aller onderzoek naar governance komt een wisselend beeld naar voren (Huberts, 2014: 198-201). Enerzijds zijn er de onderzoekers naar ethiek, integriteit en goed besturen die uitstralen en veronderstellen dat de moraal er uiteraard toe doet. Ik betwijfel dat, met vloeken in de eigen parochie wellicht...

Daarbij speelt dat ik sta voor een brede bestuurskunde<sup>49</sup> met als idee dat we het (openbaar) bestuur (governance) willen beschrijven, begrijpen en verklaren én bijdragen aan de verbetering daarvan. Bij evalueren en verbeteren hoort een normatief kader en daar spelen veronderstellingen over wat goed en kwaad is, wat deugt, vanzelfsprekend een rol.

Maar de ambitie verwijst ook naar beschrijven en verklaren... Met dan relevant en simpel: spelen de individuele en collectieve moraal een rol wanneer we besluitvorming willen beschrijven en verklaren, bijv. de kabinetsbeslissingen van ‘afgelopen vrijdag’...?

Dat vergt onderzoek waarin die moraal onderdeel is van het scala aan factoren dat besluitvorming kan verklaren. Gelovigen die alleen naar moraal kijken, of naar eigenbelang, of naar machtsmiddelen, of naar persoonlijkheden, of naar organisationele regels komen daar nooit uit. Met dus het pleidooi richting ethiek- en integriteitsonderzoekers richting een ‘empirical turn’ in het onderzoek. Neem ook andere factoren mee. En omgekeerd met betrekking tot de collega’s die sceptisch zijn over alle aandacht voor het normatieve, het pleidooi

---

<sup>49</sup> Zie Bovens, ‘t Hart en van Twist (2012), met boeiend hoofdstuk over ‘De wereld van de bestuurskunde’. En vanuit de VU daarover: Fleurke (2009) over o.a. toepassingsgerichtheid van de bestuurskunde.

voor een ‘integrity turn’. Aandacht voor de ‘moraal’ is voor de beschrijving en verklaring m.i. relevant. Niet vanuit het ‘normatieve’, willen beoordelen en verbeteren, maar als onderdeel om governance te kunnen beschrijven en verklaren. Doet het er toe of niet, de moraal te midden van alles.<sup>50</sup>

Tot slot nog een wat ander aspect betreffende de macht van de moraal: doet integriteit ertoe wanneer burgers stemmen?

Beelden alom, met prominente politici zoals Jos van Rey onmiddellijk op het netvlies. In opspraak vanwege corruptie, maar onverminderd veel steun en sympathie vanuit de bevolking, ook bij verkiezingen.

Andere input komt van De Koning (2019b) die Braziliaans en Spaans onderzoek noemt met wel negatieve gevolgen voor bestuurders in opspraak.<sup>51</sup> Een boeiend onderzoek, nog niet gepubliceerd, van de Groningse promovendus Harm Rienks, mede gebaseerd op de data uit de PI-index, laat vooralsnog zien dat lokale partijen die in de raadsperiode voorafgaand aan de verkiezingen in opspraak raken, gemiddeld circa 10 procent minder raadszetels weten te bemachtigen dan partijen zonder integriteitsovertreding. Work in progress wel.

Het zou aanvullend boeiend zijn wanneer we meer zouden weten over de factoren die kiesgedrag bepalen, incl. de invloed van visie van de kiezer op de integriteit van de kandidaat (‘integrity turn’ in verkiezingsonderzoek?). Ook een enquête onder de kiezers van bijvoorbeeld Jos van Rey zou kunnen helpen. De steun vanwege de kwaliteiten van onze Jos (democratisch, toegankelijk, daadkrachtig), én och... , dat met corruptie en belangenverstrengeling, we zijn daar echt niet voor, maar daar staat veel tegenover en we blijven hem steunen? Dat zou betekenen dat burgers integer gedrag van belang vinden, maar daar niet altijd hun stemgedrag door laten bepalen. Begrijpelijk vanuit de vele belangen en waarden die een rol spelen. Een andere uitkomst zou kunnen zijn dat het (veel) burgers koud laat, de integriteit van bestuurders.... Een intrigerende empirische onderzoeksvraag, ook van belang vanuit het thema hiervoor over integriteit en protest en pressie, populisme ook (§ 4.3).

### **5.3 Doet moraal er toe in de wetenschap en op de universiteit**

Nogal een retorische vraag, vanuit het voorgaande. Moraal en integriteit zijn van belang voor alle organisaties en sectoren, inclusief de onze/mijne. In mijn

---

<sup>50</sup> Ik besef dat ik hier vrij algemeen reneneer m.b.t. de uitkomsten van besluitvorming en de betekenis van de vele mogelijke invloedrijke factoren. Dat gaat dus wat verder en breder dan de focus op het handelen zelf, op gedrag dat deugt of niet deugt. Maar ook daarvoor geldt dezelfde redenering. Wat maakt een ambtenaar corrupt? De eigen, groeps- en organisatie-moraal zijn dan van belang, maar ook eigen belang, regels en procedures, organisatiecultuur, machtspositie en -middelen et cetera.

<sup>51</sup> Daar: Uit Braziliaans onderzoek is bekend dat burgemeesters na een corruptieschandaal hun kansen op een herverkiezingen met 17 procent zien slinken. Uit Spaanse cijfers blijkt dat een schandaal op lokaal niveau een partij bij de volgende verkiezingen tot 6 procent van de stemmen kan kosten.

intreerede/oratie ging ik daar in 2005 uitdrukkelijk op in met aandacht voor integriteit elders maar ook de betekenis voor onszelf ('Wie de schoen past'). Hiervoor kwam aanvullend het een en ander voorbij over de aandacht voor moraal, ethiek en integriteit in ons academische onderzoek, maar nog niet over de universiteit zelf, inclusief de VU. Ik heb daar wel beelden bij, ook op basis van onderzoek binnen de VU.

We verschillen niet echt van andere (semi) publieke sectoren en organisaties, wat betreft 'wat er mis gaat', de integriteitsschendingen die medewerkers in hun omgeving zien. Dan gaat het om onderzoek ('research integrity') maar ook breder om onderwijs, management en de organisatie. Dat vergt serieus nadenken over hoe je daar als organisatie mee om gaat, ook vanuit de vereisten voor een effectief 'integriteitssysteem'. Work in progress voor de VU, ook voor de academische gemeenschap breder. Tijd voor actie.

Daar valt veel meer over te zeggen, maar voor nu laat ik het hierbij. Ook vanuit de praktische afweging dat je niet alles kunt in een rede en begeleidend boekje...

## 5.4 Wat conclusies

Ik sluit weer af met enkele conclusies. In hoeverre doet moraal ertoe in allerlei contexten? Hoe zit het de betekenis in beleid en bestuur cq. in governance en besluitvorming? En doet moraal er toe in de wetenschap en op de universiteit?

→ Moraal, ethiek en integriteit doen ertoe in alle contexten. In het gedrag van individuen en in besluitvorming en governance. De mate waarin, is onduidelijk.

→ Onderzoekers van politiek en bestuur besteden weinig aandacht aan de (mogelijke) betekenis van waarden, ethiek en integriteit.

→ Ook de bestuurskunde worstelt met waarden, ethiek en integriteit in haar ambities en theorievorming.

→ Voor ons onderzoek past een 'empirical turn' voor degenen die ethiek en integriteit onderzoeken (betekenis in context) en voor veel anderen een 'integrity turn' (ook meenemen 'moraal').

## 6 TOT SLOT

Hoe nu verder in bestuurskundig onderzoek en de bestuurlijke praktijk?

Mijn centrale boodschap is denk ik wel duidelijk. Het gaat me om de betekenis van macht en moraal, M&M, in ons vakgebied, in de bestuurskundige theorieën als ook in governance-praktijk.

Met het besef dat mij nu voorzichtigheid past. Vanuit de stelling "Hoogleraren die afscheid nemen past terughoudendheid m.b.t. de toekomst".

Maar toch. Ik blijf graag actief, in verbinding met onderzoek en ons vakgebied, met nu ook wat meer ruimte om daar vanuit het voorgaande eigennig

invulling aan te geven. Met hiervoor wat centrale elementen, vanuit de hoop en verwachting we in ons onderzoek én onderwijs aandacht (blijven) besteden aan ‘Moraal en Macht’, inclusief de integriteit en kwaliteit van besturen. Typisch VU lijkt me ook.

## **DANKWOORD**

Het echte dankwoord is er natuurlijk tijdens de afscheidsrede zelf, dan kan ik me direct tot de aanwezigen richten. Maar het is gebruikelijk die woorden van dank ook in het boekje op te nemen. Hetgeen ik hieronder uiteraard met verschrikkelijk veel plezier doe.

Ik begon mijn rede met dankbaarheid over jullie aanwezigheid. Doet me ontzettend goed, zo veel zeer gewaardeerde collega's vanuit de VU en daarbuiten, onderzoekers, docenten én staf, vele studenten, vrienden en familie.

Met vele aanwezigen ook waaraan ik mijn bestaan dank. Je staat op de schouders van velen, in de wetenschap en daarbuiten. Heel veel namen komen me dan voor de geest.

Veel te veel om op te noemen. Met excuses voor de selectie, desalniettemin wat namen...

Ton Bertrand en Arthur Ringeling, resp. cruciaal voor het niet afhaken tijdens mijn politicologiestudie en het stimuleren van de onderzoeker in me Fred Fleurke en Hans van den Heuvel (plus Henk Brasz en Gijs Kuypers), de bestuurskunde-schouders waarop ik mocht staan, binnen de VU.

Vele andere hoogleraren, in eigen kring met nu binnen BSK Willem en Gjalt, maar ook van buiten, ons mooie ‘jonge hoogleraren bestuurskunde’ overleg, long time ago. But also my shoulders internationally, with very important ones present. Thank you again Frank, Carole, Adam and Jeroen for being here.

Maar onderzoek draait niet om hoogleraren.... Dank aan zo veel dierbare en inspirerende collega's. Mooi dat velen er vandaag zijn, met ook wel terugdenken, bv. aan Haile Asmerom.... Toos...

Ook onze en mijn promovendi zijn cruciaal, met alle wederzijdse inspiratie. Van Klaartje tot Diana, met nu nog zeven in actie.

Plus vele ondersteuners, binnen afdeling en faculteit en universiteit, onmisbaar: Aniek en Els nu, maar velen daarvoor. Margriet en Sabine en Vera en ... Ook vanuit FSW en de VU, van Jeannetta tot Rob tot eerder Chris, van gastvrouwen tot pedel, en vele anderen.. Dan denk ik natuurlijk ook aan de vele collega's die bijdroegen aan de organisatie van mijn afscheidsdag!

Onze managers ook. Karen nu, maar bv. ook Bert Klandermans, als decanen, maar zeker ook velen in onze MT's.



Studenten ook, zo velen, zo lang. Onderwijs is cruciaal, incl. de scripties aan het eind. Vele namen, met Dick Roodenburg, mijn 1<sup>e</sup> en Ömer Sanli en Miranda Bus mijn laatste thesisstudenten aan de VU, met ook dank voor hun bijdrage aan ons onderzoek.

Maar universitair onderzoek en onderwijs kunnen niet zonder de verbinding en wisselwerking met de samenleving. De workshops van vandaag lieten dat ook zien. Ik was en ben ontzettend blij met die relaties, met onderzoekers en practitioners, ook in het Netwerk Goed Besturen. Dank, dank, o zo velen.

Tsja, en dan ontbreekt nog mijn dank richting vrienden en familie. Met ook weer velen op het netvlies. Mijn ouders, broers en zus, hun geliefden, hun kinderen, vele vrienden, maar natuurlijk ook mijn kinderen en kleinzoon en mijn geliefde Carla.

Zonder Carla geen Leo, ik draag deze rede op aan mijn Carla, als ook aan Alexander, mijn prachtige 1<sup>e</sup> kleinkind. Life is all bout priorities, en die twee symboliseren voor mij de liefde en de toekomst.

Ik heb (beetje te veel...) gezegd....

## LITERATUUR

- Addink, G.H. (2010). *Goed bestuur*. Oratie. Deventer: Kluwer.
- Allison, G.T., (1971). *The essence of decision*. Boston: Little, Brown & Co.
- Andersson, Staffan & Anechiarico, Frank (2019). *Corruption and Corruption Control. Democracy in the Balance*. New York and London: Routledge.
- Anechiarico, F. (Ed.) (2017). *Legal but Corrupt. A New Perspective on Public Ethics*. Lexington: Lanham etc.
- Arts, B. (1998). *The political influence of global NGOs: case studies on the climate and biodiversity conventions*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Bachrach, P. & Baratz, M.S. (1962), Two faces of power. *American Political Science Review* 56 (4): 947-952.
- Bannink, D. (2019). *Besturen zonder wij. In een samenleving zonder wij*. Amsterdam: VU University Press.
- Bannink, Duco & Trommel, Willem (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy and Society* 38 (2): 198-217. DOI: 10.1080/14494035.2019.1572576.
- BIOS (2018). *Model integriteitinfrastuur*. Via: (18-8-2019). <http://www.integriteitoverheid.nl/dossiers/model-integriteitinfrastuur/>
- Boutellier, Hans (2019). *Het seculiere experiment. Over westerse waarden in radicale tijden*. 2<sup>e</sup> herziene druk. Amsterdam: Boom bestuurskunde.
- Boutellier, Hans & Trommel, Willem (Eds.) (2017). *Emerging Governance. Crafting Communities in an Improvising Society*. The Hague: Eleven International.
- Bovens, Mark & Wille, Anchrit (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Van Twist, M.J.W. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. 8<sup>e</sup> druk. Deventer: Kluwer.
- Bovens, M. et al. (2017). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. 9<sup>e</sup> druk. Deventer: Wolters Kluwer.
- Bregman, Rutger (2019). *De meeste mensen deugen Een nieuwe geschiedenis van de mens*. Uitgever: de Correspondent.
- Brennan, Jason (2018). *When All Else Fails. The Ethics of Resistance to State Injustice*. Princeton University Press.
- Bus, Miranda (2019). *Integriteit in de ouderenzorg, een onbekend terrein. Een onderzoek naar integriteitssystemen bij drie ouderenzorgorganisaties*. Masterthesis. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Chaudry, Ariqa (2018). *Het integriteitssysteem van de Rabobank*. Masterthesis. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Dales, C.I. (1994). Om de integriteit van het openbaar bestuur. In: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*. (pp. 7-18). Amsterdam: VU Uitgeverij.
- De Graaf, G. (2015). The Bright Future of Value Pluralism in Public Administration. *Administration & Society* 47 (9): 1094-1102.
- De Graaf, Gjalt (2016). *Conflicterende waarden in academia*. Amsterdam: Vrije Universiteit (oratie).

- De Graaf, Gjalte & Tebbine Strüwer (2014). Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid. Den Haag: BIOS.  
(<https://www.integriteitoverheid.nl>)
- De Graaf, G. & Paanakker, H. (2015). Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict. *American Review of Public Administration* 45 (6): 635-652.
- De Graaf, G., Huberts, L. & Smulders, R. (2016). Coping with Public Value Conflicts. *Administration & Society* 48 (9): 1101-1127.
- De Graaf, G., Strüwer, T. & Huberts L. (2018). Integrity Violations and Corruption in Western Public Governance. Empirical Evidence and Reflection from the Netherlands. *Public Integrity* 20 (2): 131-149.
- De Jong, M., Jeurissen, R. & Odijk, B. (2014). *Inleiding stimuleringskader integere organisatie ontwikkelingsmodel voor gedrag- en cultuurgerichte organisatie-integriteit*. De Lier, Nederland: Stichting SIO.
- Dekker, Wilco & Van Raaij, Ben (2018). De volledige Volkskrant Top 200 van invloedrijkste Nederlanders. *Volkskrant* 11 december 2018  
(<https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2018/de-volledige-volkskrant-top-200-van-invloedrijkste-nederlanders-2018/>)
- De Koning, Bart (2019a). *Vriendjespolitiek. Fraude en corruptie in Nederland*. Amsterdam: AUP.
- De Koning, Bart (2019b). Struikelen over drank, drugs, fraude of foute tweets. De Politieke Integriteitsindex. *De Volkskrant* 26-1-2019, Zaterdag: pp.10-15.
- De Waal, Frans (2008). *De aap en de filosoof. Hoe de moraal is ontstaan*. Amsterdam: Atlas-Contact.
- Demmke, C., & Moilanen, T. (2011). *Effectiveness of Good Governance and Ethics. Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis*. Study for the Polish EU Presidency to be finalised for the DG Meeting in December 2011. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Ellemers, Naomi (2017). *Morality and the Regulation of Social Behavior. Groups as Moral Anchors*. Taylor & Francis.
- Fleurke, F. (2009). *Van bestuurskunde naar bestuurspraktijk revisited*. Afscheidsrede 11-12-2009.
- Frederickson, H. George, Smith, Kevin B., Larimer, Christopher W. & Licari, Michael J. (2016). *The Public Administration Theory Primer*. 3<sup>rd</sup> Edition. Boulder: Westview Press.
- Frissen, P.H.A. (2009). *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Fukuyama, F. (2016). Governance: What Do We Know, and How Do We Know It? *Annual Review of Political Science* 19, 89-105. DOI: 10.1146/annurev-polisci-042214-044240.
- Graycar, A., & Smith R.G. (Eds.). (2011). *Handbook of global research and practice in corruption*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Grimmelikhuijsen, Stephan, Jilke, Sebastian, Olsen, Asmus Leth & Tummers, Lars (2017). Behavioral Public Administration - Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review* 77 (1): 45-56.
- Halsema, Femke (2016). *Pluche. Politieke memoires*. Amsterdam: Ambo/Anthos.

- Helmers, H.M., Mokken, R.J., Plijter, R.C. & Stokman, F.N. (1975). *Graven naar macht. Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie*. Amsterdam: Van Gennepe.
- Heres, L. (2014). *One Style Fits All? The Content, Origins, and Effect of Follower Expectations of Ethical Leadership*. Enschede: Ipskamp.
- Hoekstra, A., Kaptein, M. & van der Burg, D. (2010). Het institutionaliseren van integriteit: de organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend. *Bestuurswetenschappen* 64 (5): 54-71.
- Hoenderboom M.P., Kerkhoff A.D.N., Kroeze D.B.R. & Wagenaar F.P (2012), Integriteit in historisch perspectief. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.) *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. (pp. 69-84). Deventer: Kluwer.
- Hoetjes, B.J.S. (1982). *Corruptie bij de overheid: Een bestuurlijk en politiek probleem, sociaalwetenschappelijk beschouwd*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Huberts, L.W. (1988). *De politieke invloed van protest en pressie*. Leiden: DSWO Press.
- Huberts, L.W.J.C. (2001). *The Netherlands. Corruption and Anti-Corruption Policies in The Netherlands: An Evaluation*. Berlin, Transparency International.
- Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past*. Oratie 23 februari 2005. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Huberts, L.W.J.C. (2012). Visies op integriteit. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.) *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. (pp. 21-37). Deventer: Kluwer.
- Huberts, L.W.J.C. (2014). *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huberts, Leo (2019, in druk). Integrity and quality of governance. In: Hester Paanakker, Adam Masters & Leo Huberts (Eds.), *Quality of governance: values and violations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huberts, L.W.J.C. & Kleinnijenhuis, J. (red.) (1994a). *Methoden van invloedanalyse*. Meppel: Boom.
- Huberts, L.W.J.C. & Kleinnijenhuis, J. (1994b). Traceren van macht en invloed: een inleiding. In: L.W.J.C. Huberts & J. Kleinnijenhuis, *Methoden van invloedanalyse*. (pp. 13-37). Meppel: Boom.
- Huberts, L.W.J.C., Van den Heuvel, J.H.J. & Van der Wal, Z. (2012). Integriteitsschendingen. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.) *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. (pp. 149-168). Deventer: Kluwer.
- Huberts, Leo & Lasthuizen, Karin (2014). What Goes Wrong: Integrity Violations. In: L.W.J.C. Huberts. *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go*. (pp. 110-143). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huberts, Leo & Six, Frédérique, Van Tankeren, Mieke, Van Mortfort, André & Paanakker, Hester (2014). What is done to Protect Integrity: Policies, Institutions, and Systems. In: L.W.J.C. Huberts. *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go*. (pp. 167-197). Basingstoke: Palgrave Macmillan

- Johnston, M. (1996). The search for definitions: The vitality of politics and the issue of corruption. *International Social Science journal*. 149: 321-335.
- Jurkiewicz, Carole J. & Giacalone, Robert A. (Eds.) (2017). *Radical Thoughts on Ethical Leadership*. Charlotte NC: Information Age Publishing.
- Kaptein, Muel (2019). Prescribing Outside-Work Behavior: Moral Approaches, Principles, and Guidelines. *Employee Responsibilities and Rights Journal*. Online May <https://doi.org/10.1007/s10672-019-09333-y>.
- Kaptein, M. & Wempe, J. (2002). *The balanced company: A theory of corporate integrity*. Oxford: Oxford University Press.
- Karré, Philip Marcel, Schillemans, Thomas, van der Steen, Martijn & Van der Wal, Zeger (2017). *Toekomst van de bestuurskunde*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Kerckhoff Toon & Overeem, Patrick (2018). In *Opspraak: Leren van integriteitskwesaties*. Den Haag: CAOP ([www.caop.nl](http://www.caop.nl)).
- Kettl, D.F. (2015). *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. Baltimore: JHU Press.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agenda's, alternatives, and public policies*. 2<sup>nd</sup> revised edition. New York: HarperCollins.
- Kooman, Christiaan (2018). *De verdwenen wethouder en de gevallen burgemeester. Integriteitskwesaties in het openbaar bestuur*. Arnhem: Landauer.
- Kuypers, G. (1973). *Grondbegrippen van politiek*. Utrecht: Het Spectrum.
- Lasthuizen, K. (2008). *Leading to integrity: Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity*. Amsterdam: VU University.
- Lawton, A., Rayner, J. & Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Lubbers, Ruud (2018). *Persoonlijke herinneringen*. Amsterdam: Balans.
- Luitwieler, S. (2009). *The Black Box of the Nice Treaty Negotiations: The influence of the Dutch cabinet*. Erasmus University Rotterdam.  
<http://hdl.handle.net/1765/16052>
- Lukes, S. (1974). *Power, A radical view*. London & Basingstoke: Macmillan.
- Mackie, J.L (1974). *The cement of the universe. A study of causation*. Londen: Clarendon Press (Oxford University Press).
- Maesschalck, J., & Bertók, J. (2009). Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation. *Processes, Structures and Conditions for Implementation*. SSN: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2652177> (1-9-2019).
- Marijnissen, Diana (2019). *Bedreigde wethouders. Een onderzoek naar de aard en invloed van bedreigingen tegen lokale politici*. Z.p.: Boom criminologie (Proefschrift Open Universiteit).
- Menzel, D. C. (2016). *Ethics Management for Public and Nonprofit Managers: Leading and Building Organizations of Integrity*. New York: Routledge 4<sup>th</sup> Edition.
- Müller, Jan-Werner (2016). *What is Populism?* Philadelphia, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Musschenga, A. (2012). *Begripsanalyse integriteit*. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.) *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. (pp. 39-53). Deventer: Kluwer.

- Nelen, H. (2012). Corruptie in de polder: Nederland ontwaakt. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. (pp. 169-186). Deventer: Kluwer.
- Noorderhaven, N. (1995). *Strategic decision making*. Wokingham: Addison-Wesley
- Overeem, P. (2018). Compromise, value pluralism, and democratic liberalism. In: C. Rostbøll, & T. Scavenius (Eds.), *Compromise and Disagreement in Contemporary Political Theory* (pp. 115-129). (Routledge Innovations in Political Theory; Vol. 78). New York: Routledge.
- Paanakker, Hester, Masters, Adam & Huberts, Leo (Eds.) 2019 (in press). *Quality of governance: values and violations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters, B.G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society* 36 (3): 385-396.
- Peters, K. (1999). *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op de rijksbesluitvorming in Nederland*. Meppel: Boom (proefschrift Vrije Universiteit).
- Pope, J. (2000). *National integrity systems: The Transparency International source book*. Berlin: Transparency International.
- Sanli, Ömer (2019). *Roomser dan de paus. Een onderzoek naar de aandacht die politieke partijen in Nederland schenken aan het waarborgen van integriteit*. Masterthesis. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Schuyt, C.J.M. (1972). *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*. Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.
- Slingerland, W., Eijkelhof, F., Van Hulten, M., Popovych, O. & Wempe, J. (2012). *National Integrity System Assessment Netherlands*. The Hague: Transparency International Netherlands. <http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf>
- Slingerland, W., Six, F. & Huberts, L. (2012). Integriteitssystemen en hun werking. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.), *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland* (pp. 219-238). Deventer; Kluwer.
- Tacq, Jacques (2011). Causality in Qualitative and Quantitative Research. *Quality & Quantity* 45 (2): 263–291.
- Talsma, Jitse, Hoekstra, Alain & Zweegers, Marijntje (2017). *Meldprocedures en integriteitsvoorzieningen bij werkgevers in Nederland*. Verkenning Huis voor Klokkenluiders. Utrecht: Huis voor Klokkenluiders.
- Termeer, Catrien J.A.M., Dewulf, Art & Biesbroek, Robbert (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice, *Policy and Society* 38 (2): 167-179. DOI: 10.1080/14494035.2019.1617971.
- Thomas, Casper (2018). *De autoritaire verleiding. Over de opmars van de antiliberalen wereldorde*. Amsterdam: Atlas Contact
- Thomassen, Jacques, Van Ham, Carolien & Andeweg, Rudy (2014). *De wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Prometheus Bert Bakker.
- Trommel, Willem (2018). *Veerkrachtig bestuur. Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Tummers, L.G. (2019). *Naar gedragen gedragsverandering - Passende interventies in publiek management*. Oratie Universiteit Utrecht.

- Tversky, A. & Kahneman D. (1974). Judgement under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, 185/4157: 1124-1131.
- Van den Heuvel, J.H.J. (2007). *Fatsoenlijk en onbaatzuchtig besturen*. Afscheidsrede 26-4-2007. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Van den Heuvel, Hans (2010). *Moraal van de macht. Historisch portret van de integriteit van de staat*. Zutphen: Walburg Pers.
- Van der Voort, Haiko & Karré, Philip Marcel (2019). Inleiding: een nieuwe bestuurskundige avantgarde. *Bestuurskunde* 28 (2): 3-6. Themanummer 'Uitgesproken Bestuurskunde'.
- Van der Wal, Zeger (2018). *Integriteit 2025. Integriteitskwesaties aan de horizon en hun implicaties*. Den Haag: CAOP.
- Van Montfort, André, Ogric, Becir & Huberts, Leo (2018). The (in)completeness of local integrity systems. A cross-sectional study on municipal integrity systems for civil servants in the Netherlands. *Archives Of Business Research* 6 (9): 70-90. DOI: <http://dx.doi.org/10.14>
- Van Noort, W.J., Huberts, L.W. & Rademaker, L. (1987). *Protest en pressie. Een systematische analyse van collectieve actie*. Assen: Van Gorcum.
- Van Praag, Philip (red.) (2017). *Politologie en de veranderende politiek*. Amsterdam: AUP.
- Van Putten, R.J. (2013). *De vierde weg. Een onderzoek naar de herordening van het maatschappelijk organiseren en een ontwerp van een alternatief*. Masterthesis. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Van Tongeren, P. (2012). Integriteit als deugd. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.) *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. (pp. 55-67). Deventer: Kluwer.
- Van Willigenburg, T., Beld, A. van den, Heeger F.R. & Verwey, M.F. (1999). *Ethiek in praktijk*. Assen: Van Gorcum.
- Verbrugge, Ad, Buijs, Govert & van Baardewijk, Jelle (2018). *Het goede leven & de vrije markt. Een cultuurfilosofische analyse*. Z.p.: Lemniscaat.

## Bijlage: Belangrijke begrippen over ‘Moraal en Macht’

- *Moraal (ethiek)*: de morele waarden, beginselen en normen die het kader bieden voor het handelen en het beoordelen daarvan (soms ook definitie van *ethiek*)
- *Ethiek*: de reflectie op morele waarden, beginselen, normen, regels
- *Morele*: wat met betekenis en zeggingskracht betrekking heeft op het (sociaal) goede en juiste - right and wrong of good and bad
- *Integriteit*: overeenkomstigheid met de relevante morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels
- *Waarden*: de (morele) principes of standaarden die bij het maken van keuzen gewicht dienen te hebben
- *Normen*: richtlijnen voor wat (moreel) juist is in concrete situaties
- *Integriteitsschendingen*: gedrag dat afwijkt van geldende morele waarden en normen (en regels)
- *Integriteitsonderzoek*: onderzoek naar geldende morele waarden, normen of regels en de mate waarin daarvan wordt afgeweken
- *Integritisme*: overdreven en/of onterechte aandacht voor integriteit (veralgemeniseren of zelfs verabsoluteren van het integriteitsaspect)
- *Integriteitssysteem*: het geheel aan initiatieven, activiteiten en organisaties gericht op het beschermen van integriteit en het tegengaan van integriteitsschendingen

- *Macht*: het vermogen invloed uit te oefenen, effecten te bewerkstelligen in de lijn van de eigen doelen en belangen
- *Invloed*: het bewerkstelligen van effecten in de lijn van de eigen doelen en belangen
- *Besluitvorming*: het proces waarin door mensen en organisaties besluiten worden genomen
- *Beleidsproces*: de totstandkoming van beleid via agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsbeslissing en de beleidsuitvoering
- *Fasen beleidsproces*: agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsbeslissing, uitvoering beleid, evaluatie en terugkoppeling
- *Governance*: het gezaghebbend aanpakken van maatschappelijke problemen, met agendering, beleidsvoorbereiding, beslissen en uitvoering als elementen en met veelal de betrokkenheid van een verscheidenheid aan publieke en private actoren.
- *Elitisme*: visie dat macht is geconcentreerd, een beperkte groep weet de besluitvorming naar haar hand te zetten
- *Pluralisme*: visie dat macht verdeeld is; er is geen dominante elite (wel wellicht elites per beleidsterrein)
- *Populisme*: politieke en maatschappelijke beweging die de wensen van het volk (populus) centraal stelt en die ziet als tegengesteld aan de gevestigde orde (elite).
- *Populistisch bestuur*: bestuur dat zich bij het nemen van bindende beslissingen baseert op (de eigen interpretatie van) de ‘wensen van het volk’ met de veronderstelling dat die haaks staan op doe van de gevestigde orde, ‘de elite’.



